

Decimotercer Informe  
Estado de la Nación en Desarrollo  
Humano Sostenible (2006)

**RESUMEN**

303.447.286

P969d13 Programa Estado de la Nación (Costa Rica)  
Resumen Decimotercer Informe Estado de la Nación en  
Desarrollo Humano Sostenible / Programa Estado de la  
Nación. –  
San José CR. 2007  
64 p. : cuadros, gráficos.col. ; 28 cm.

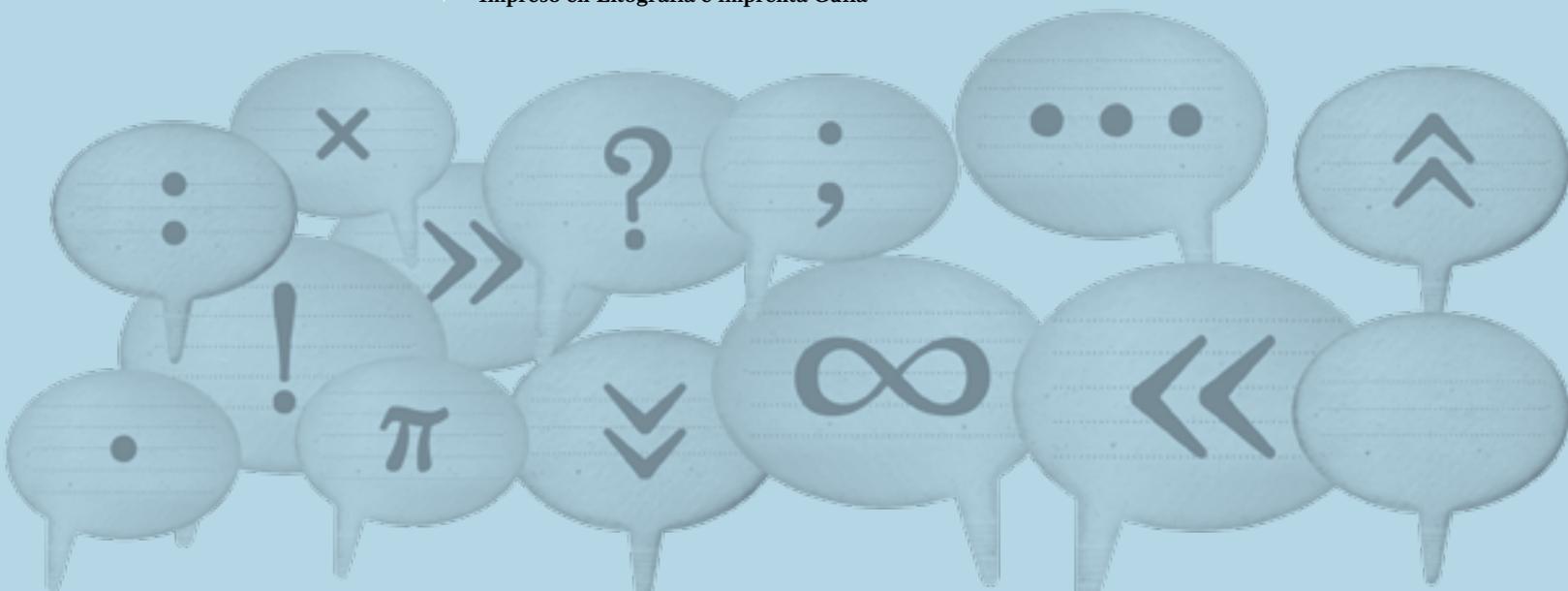
ISBN 978-9968-806-39-8

1. Desarrollo humano. 2. Equidad social. 3. Educación 4.  
Pobreza. 5. Economía 6. Democracia. 7. Elecciones y participación  
ciudadana. 8. Gestión ambiental. Costa Rica. I.Título.

**Primera edición: Octubre, 2007.**

**Diseño y diagramación**  
**Erick Valdelomar / NeoGráfica S.A.**  
**Cubierta: E. Valdelomar /NG**

**Impreso en Litografía e imprenta Guilá**



# Contenidos



|   |           |
|---|-----------|
| <b>Presentación</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Créditos</b>   | <b>7</b>  |
| <b>Prólogo al Decimotercer Informe</b>  | <b>9</b>  |
| <b>Valoración general sobre el Estado de la Nación en el 2006</b>                                       | <b>13</b> |
| <b>Equidad e integración social</b>   | <b>17</b> |
| Valoración general  | 17        |
| Continúa expansión de capacidades en salud y educación  | 19        |
| Crece el ingreso promedio de los ocupados, aunque es inferior al del 2003                               | 19        |
| Se afianzan niveles ampliados de inequidad  | 20        |
| La pobreza continúa estancada, pero en el corto plazo se podría reducir                                 | 21        |
| Exclusión social afecta a un amplio segmento de la población  | 22        |
| Sostenibilidad de la inversión social   | 23        |
| <b>Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas</b>  | <b>25</b> |
| Valoración general  | 25        |
| Oportunidades   |           |
| <i>Continúa el crecimiento de la demanda externa</i>  | 27        |
| <i>Se reactiva la demanda interna</i>   | 27        |
| <i>Agricultura, industria, construcción y transporte impulsan el crecimiento</i>                        | 27        |
| <i>Crecimiento del PIB no genera efectos iguales en el empleo en el mediano plazo</i>                   | 28        |
| <i>Aumenta el subempleo invisible</i>   | 28        |
| <i>Aumenta el crédito dirigido a los consumidores y las familias</i>                                    | 28        |
| Estabilidad y solvencia económicas  | 29        |
| <i>La inflación fue menor de dos dígitos</i>  | 29        |
| <i>IED con nuevo récord histórico</i>   | 29        |
| <i>Política monetaria y cambiaria: después de veinte años se modifica el régimen del tipo de cambio</i> | 30        |
| <i>Un régimen monetario centrado en la estabilidad supone flexibilidad cambiaria</i>                    | 30        |
| <i>Los primeros resultados del nuevo régimen cambiario</i>  | 30        |
| <i>Disminuye déficit del sector público consolidado, por cuarto año consecutivo</i>                     | 31        |
| <i>Avances en el proceso de recaudación tributaria</i>  | 31        |
| <i>Crece el número de contribuyentes</i>  | 32        |
| <i>Aumentan los gastos del Gobierno Central</i>   | 33        |
| <i>Una aproximación a las brechas de inversión en infraestructura</i>                                   | 33        |
| <i>¿Cómo financiar el cierre de las brechas de inversión?</i>   | 34        |
| <i>Problemas en la capacidad de gestión de las instituciones</i>  | 35        |
| <b>Armonía con la naturaleza</b>  | <b>37</b> |
| Valoración general  | 37        |
| Acelerado desarrollo costero con escasa regulación ambiental  | 39        |

|   |           |
|---|-----------|
| Avances en la protección muestran debilidades   | 40        |
| Se evidencia agotamiento en recursos naturales clave  | 42        |
| Una mirada territorial sobre las principales cuencas hidrográficas  | 43        |
| Riesgo manifiesto por factores químico-tecnológicos   | 44        |
| <b>Fortalecimiento de la democracia</b>   | <b>45</b> |
| Valoración general  | 45        |
| Elecciones de alcaldes con elevado ausentismo en las urnas  | 47        |
| Reestructuración del Ejecutivo busca mayor eficacia en su gestión   | 48        |
| Balance positivo en la eficacia del sistema de administración de justicia   | 49        |
| Adaptaciones institucionales a la ley anticorrupción  | 50        |
| Reacomodos en la Procuraduría de la Ética Pública   | 51        |
| Virajes en la política exterior costarricense   | 51        |
| Segundo nivel más bajo de apoyo ciudadano a la democracia en treinta años   | 52        |
| En años electorales disminuyen las acciones colectivas  | 53        |
| Cambios en las demandas de las organizaciones   | 53        |
| <b>Aporte especial: Diversidad de destinos y desafíos del turismo en Costa Rica: los casos de Tamarindo y La Fortuna</b>        | <b>55</b> |
| Costa Rica logra posicionar una exitosa “marca-país” en turismo   | 55        |
| Desarrollo heterogéneo de la actividad turística tiene efectos diferenciados en sus alcances económicos, sociales y ambientales | 55        |
| Salvaguardar la “marca-país” requiere trabajo, visión y planificación   | 56        |

## Cuadros

|   |    |
|---|----|
| 1 Hogares en exclusión/inclusión social, según regiones. 2002 y 2006                                  | 23 |
| 2 Juntas receptoras de votos con inconsistencias, por nivel de riesgo electoral, según elección. 2006 | 47 |

## Recuadros

|   |    |
|---|----|
| 1 Desafíos señalados por diversas ediciones del Informe Estado de la Nación | 16 |
| 2 El recurso de amparo por la contaminación del río Tárcoles                | 43 |

## Gráficos

|   |    |
|---|----|
| 1 Población de 18 a 64 años que tiene secundaria completa o más   | 19 |
| 2 Evolución del ingreso promedio real en la ocupación principal, por calificación   | 19 |
| 3 Evolución del ingreso promedio real mensual de los ocupados en la ocupación principal y de la ISP real por persona      | 20 |
| 4 Evolución del coeficiente de Gini   | 20 |
| 5 Estructura de la ocupación por regiones. 2006   | 21 |
| 6 Hogares en situación de pobreza   | 21 |
| 7 Características de la banda cambiaria de Costa Rica   | 31 |
| 8 Contribuyentes tributarios y recaudación por contribuyente  | 32 |
| 9 Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central   | 33 |
| 10 Área total anual de construcciones y ampliaciones según provincia  | 39 |
| 11 Pozos legales perforados, por década   | 41 |
| 12 Recolección y destino de la basura, por provincia. 2006  | 42 |
| 13 Emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS  | 44 |
| 14 Distribución de cantones según categorías del control electoral partidario, en las elecciones de alcaldes. 2002 y 2006 | 47 |
| 15 Porcentaje de aprobación de proyectos de ley, por iniciativa, según legislatura  | 48 |
| 16 Casos penales en trámite, según oficina  | 49 |
| 17 Apoyo al sistema democrático costarricense   | 52 |
| 18 Acciones colectivas reportadas en medios de comunicación   | 53 |

## Mapas

|  |    |
|--|----|
| 1 Zonas de recarga acuífera y áreas protegidas. 2006 | 40 |
|--|----|

## Presentación



El Programa Estado de la Nación surgió hace trece años, como una iniciativa de información y formación para preparar y publicar un informe nacional que diera seguimiento minucioso al desarrollo humano sostenible, en el cual la sociedad encontrara el reflejo de sus aspiraciones, el más nítido posible. Desde entonces nos propusimos conocer la Costa Rica que tenemos y pensar el país que deseamos. Hoy, afianzados en un marco institucional sólido como el que proporcionan las universidades públicas agrupadas en el Conare y la Defensoría de los Habitantes de la República, presentamos este nuevo Informe, centrado en la valoración del desempeño nacional en el 2006: los avances, retrocesos y tendencias del desarrollo humano que experimentó Costa Rica en ese año.

Desde su primera edición, el *Informe Estado de la Nación* conserva una estructura básica, que se enriquece y ajusta cada año con el fin de organizar el conocimiento que se genera de modo que se facilite el acceso de la ciudadanía a información amplia, oportuna y veraz sobre

los asuntos de interés público, convencidos de que una democracia requiere ciudadanas y ciudadanos informados, con capacidad constructiva y con ilusión.

El presente documento contiene la valoración general del 2006, así como un resumen, no exhaustivo, de los asuntos más relevantes tratados en los cuatro capítulos regulares del Decimotercer Informe. Incluye además, a manera de rendición de cuentas, un listado de las principales acciones ejecutadas por el Programa Estado de la Nación en el último año (ver al final).

En esta ocasión el Informe presenta dos aportes especiales sobre temas de particular importancia: en primer lugar se ofrecen los principales hallazgos de un estudio minucioso y crítico de las inconsistencias registradas en las juntas receptoras de votos durante las elecciones nacionales de febrero de 2006. El segundo tema corresponde a un estudio de campo realizado en dos comunidades que han experimentado un fuerte desarrollo turístico (Tamarindo, en Guanacaste y La Fortuna, en San

Carlos), en un primer intento por valorar los efectos de dos destinos de diferentes características, en el bienestar de las personas y las comunidades, buscando una respuesta a la pregunta sobre cuál es la contribución del turismo al desarrollo humano sostenible. Una síntesis de éste aporte especial también se incluye en este resumen

La última parte del Informe la conforman el Anexo Estadístico y el Compendio Metodológico. El primero reúne más de 248 variables desagregadas según distintos criterios (sexo, zona, región, grupos de edad, sectores productivos e institucionales, etc.), provenientes de 32 fuentes oficiales de información. Para ampliar en este aspecto o para profundizar en el contenido de los temas específicos, se invita a las y los lectores a consultar tanto el Informe completo, como el conjunto de más de cincuenta ponencias especializadas que han servido de insumos para la elaboración de esta decimotercera edición, estos últimos están a disposición del público en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

## Acciones ejecutadas por el Programa Estado de la Nación en el último año

- Informe Estado de la Educación
- Reestructuración del capítulo “Armonía con la naturaleza”
- IV Jornada de Economía de la Salud (2007)
- Convenio de cooperación con el Infocoop
- El Informe Estado de la Nación en la comunidad universitaria
- Información y formación para funcionarios públicos y la ciudadanía
- Apoyo del Estado de la Nación a la Contraloría General de la República
- Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2007-2017
- Evaluación de impacto del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar
- Foros Radio Universidad de Costa Rica-Estado de la Nación
- Apoyo tecnológico del ITCR al Programa Estado de la Nación
- Contribución en el mapeo del sector público costarricense
- Costa Rica a la luz de la ENIG
- El Informe Estado de la Nación en el sistema educativo
- Resumen del TLC-CA

## Créditos



### Consejo Consultivo

Rodrigo Aguilar, Mayi Antillón, Rolando Barrantes, Wilson Campos, Rodolfo Cerdas, Jorge Arturo Chaves, Alejandro Cruz, Helio Fallas, Clotilde Fonseca, Rodrigo Gámez, Leonardo Garnier, Miguel Gómez, Milena Grillo, Pedro León, Gabriel Macaya, Guido Miranda, Sandra Piszcz, Samuel Rovinski, Marco Vinicio Ruiz, Pablo Sauma, Eduardo Ulibarri, Constantino Urcuyo, Juan Manuel Villasuso, Saúl Weisleder, Samuel Yankelewitz, Fernando Zumbado, Joyce Zürcher.

### Consejo Directivo

Eugenio Trejos, Lisbeth Quesada, Daniel Soley, José Andrés Masís.

### Convenios marco de cooperación

Defensoría de los Habitantes de la República y Consejo Nacional de Rectores.

### Director del Programa

Miguel Gutiérrez Saxe.

### Equipo técnico

Ronald Alfaro, Guido Barrientos, Vera Brenes, Enrique González, Fabián Hernández, Antonella Mazzei, Karla Meneses, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Isabel Román, Marcela Román, Arodys Robles, Susan Rodríguez, Elisa Sánchez, Jorge Vargas Cullell, Evelyn Villarreal.

### Equipo de apoyo administrativo

Arlene Méndez, José Jorge Montero, Guisselle Rojas, Joani Valverde.

### Coordinadora general de investigación

Leda Muñoz.

### Consultores temáticos

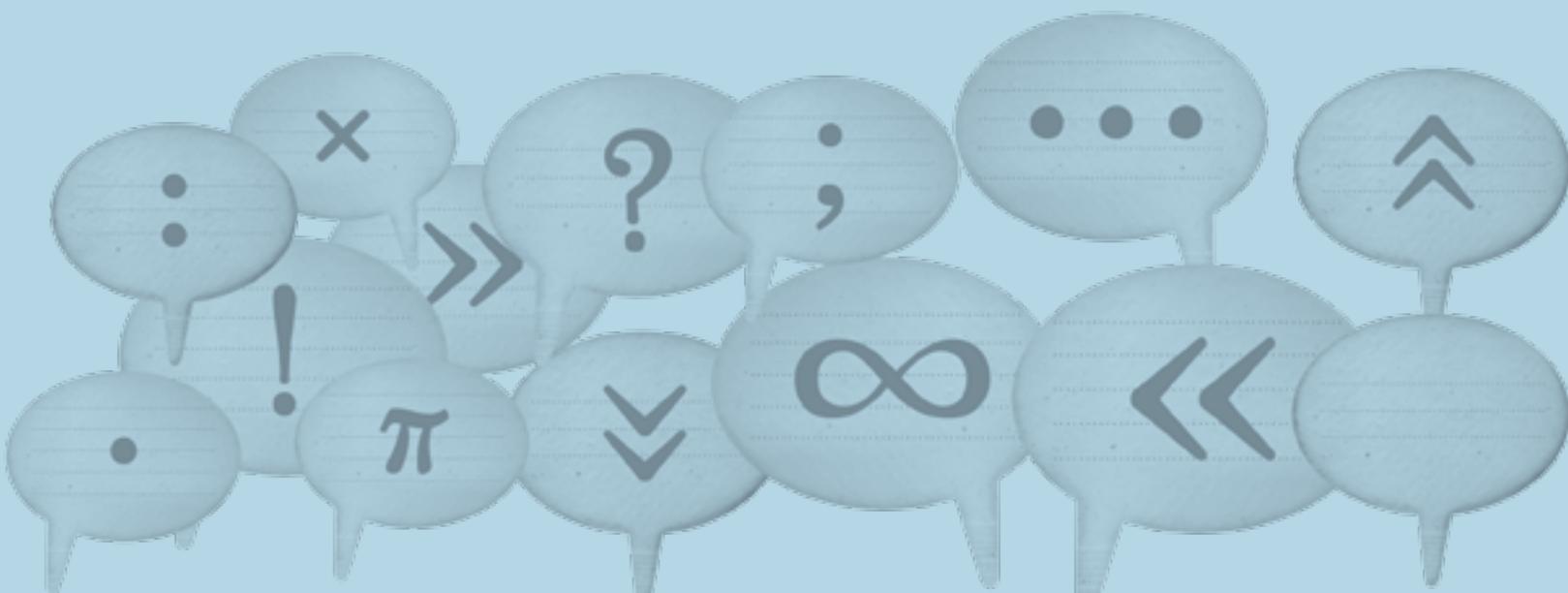
Eduardo Alonso, Bernal Arias, Leonardo Merino, Isabel Román.

### Editor

Programa Estado de la Nación.

### Corrección de estilo

Alexandra Steinmetz.



## Prólogo al Decimotercer Informe



### Trece años de Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible

Desde 1995, el Programa Estado de la Nación ha venido describiendo la situación social, económica, política y ambiental del país en relación con aspiraciones del desarrollo humano definidas por su Consejo Consultivo. También ha señalado desafíos y, más recientemente, planteado argumentos con enfoque propositivo. Así, surgió y se ha forjado una voz que ha clamado y abogado insistentemente por la calidad de vida de las personas que viven actualmente y de las que lo harán en el futuro. Además lo ha hecho con fundamento y legitimidad.

En el Primer Informe se sintetizó una visión sobre la particular evolución histórica del país y sus limitaciones:

“Costa Rica es un país con un desarrollo singular en el conjunto de la región. Su crecimiento económico, uno de los más altos de América Latina durante los últimos cincuenta años, ha estado acompañado por la estabilidad del sistema político y por un significativo avance en el plano social, gracias al prolongado esfuerzo de inversión en el desarrollo de las capacidades de la población. Todo ello ha contribuido, decididamente, a mejorar la calidad de vida de sus habitantes” (Primer Informe, 1995).

“...el advenimiento de la crisis de principios de los ochenta evidenció una serie de deficiencias en el estilo de desa-

rrrollo nacional, algunas inherentes a él, otras surgidas del desgaste de las políticas adoptadas y otras fueron provocadas por la incapacidad de adaptación de las estructuras nacionales a un contexto internacional cada vez más variable, en el que las relaciones se tornan, igualmente, cada vez más interdependientes. Las medidas tomadas para paliar el fenómeno de la crisis significaron, ciertamente, un enorme sacrificio para la población del país. No obstante, éstas fueron básicamente de carácter económico y tendían a alcanzar la estabilidad e impulsar el crecimiento. Aspectos más integrales y de fondo, ampliamente discutidos durante la década anterior, en relación con la senda que debía seguir la nación en el futuro y el proyecto de país al que aspiraban los costarricenses, no se resolvieron, y todavía son hoy materia de debate” (Primer Informe, 1995).

Hoy se puede ver que aquella advertencia no desencadenó acciones para superar esos límites. Sin modestia, podemos reconocer que el Informe ha documentado con precisión algunos desafíos en muchos campos, pero sobre todo ha hecho evidente una visión de desarrollo humano sostenible, con base en la sistematización de conocimiento generado por muchos y muchas (véase más adelante “Una nación singular que topa con retos elementales”). Los tiempos en que se ha producido el Estado de la

Nación fueron descritos en anteriores ediciones:

“No fue una época de estancamiento, tampoco otra ‘década perdida’. Sin embargo, desde una perspectiva estratégica, fue una época insuficiente que, además, partió de una situación menguada por la crisis de la deuda de los ochenta. Los avances en la esperanza de vida, la extensión de la red de atención primaria de salud, la cobertura educativa en preescolar y secundaria son importantes, pero no alcanzan para superar los desafíos que el país ya empezó a enfrentar en cuanto a la sostenibilidad de su desarrollo” (Décimo Informe, 2004).

“...un proceso de ampliación y profundización de los derechos ciudadanos como pocas veces en la historia política reciente de Costa Rica, pero se erosionó la capacidad institucional del Estado para cumplir con los mandatos ciudadanos y se desgastó la institucionalidad y la funcionalidad de la democracia representativa. Así, la desconfianza ciudadana en las instituciones y los actores del sistema político creció de manera importante, alimentada, además, por ineficiencias, ‘clientelismo’ y corrupción” (Décimo Informe, 2004).

“A la ausencia de mayores ingresos tributarios, indispensables para mantener y ampliar la inversión pública, se suman severos problemas en la gestión

institucional para ejecutar los recursos asignados. La decisión de recortar la inversión social para mantener el equilibrio fiscal y prevenir mayores riesgos sobre la estabilidad, impacta especialmente a los grupos con menor capacidad económica y estruja a las clases medias. También se recortó la inversión pública en infraestructura, hecho que además de afectar la calidad de vida de la población es un freno a la competitividad y la inversión productiva -nacional y extranjera- que tanto necesita el país para impulsar su desarrollo. En resumen, Costa Rica ha empezado a ‘comerse su futuro’, para mantener, en el corto plazo, la (aparición de) normalidad” (Undécimo Informe, 2005).

“Una época que inició con la consolidación de un nuevo estilo de desarrollo se encuentra, hoy en día, enzarzada en crecientes conflictos distributivos sobre posesiones y posiciones. Al desarticularse las antiguas reglas del reparto, sin que hayan emergido nuevas orientaciones que gocen de legitimidad, los diversos grupos sociales y políticos han entablado pulsos cada vez más tensos para mejorar sus posiciones” (Décimo Informe, 2004).

#### Informar desde y para la sociedad

Luego de trece informes nacionales y dos centroamericanos -y otro en camino- el Programa Estado de la Nación ha acumulado un importante prestigio nacional e internacional, a partir de sus análisis sobre el desempeño del país y la región en materia de desarrollo humano y a partir también de un método de investigación participativa, que no es otro que el propio del conocimiento científico: prevalecen las nuevas conclusiones en el tanto sean producto del estudio riguroso y fundado, pero a la vez, a cada paso, el conocimiento recién adquirido y las críticas sugieren los nuevos desafíos de investigación. Por esto se promueve la crítica, sea cual sea y sin importar su origen, como herramienta para la construcción de resultados.

El año anterior el suscrito planteaba en el “Prólogo” que el oficio de informar con credibilidad y balance es difícil y no está exento de riesgos. Pensaba en

aquel momento en algunos episodios de confrontación que tensaron al Programa Estado de la Nación y, en más de una ocasión, de manera focalizada en su Director. En el pasado pudimos superar situaciones realmente complejas, gracias a las raíces profundas del Programa en las comunidades académica y política, así como en la ciudadanía en general. En todo caso, siempre pensé que convenía al Programa que las tensiones se concentraran en una persona, prescindible al fin y al cabo, para que la iniciativa pudiera tener continuidad. Eso sigo pensando.

El Consejo Consultivo (cuya composición se detalla en la página de créditos), conformado por distinguidas figuras de la vida nacional, reconocidas por su trayectoria personal y su orientación hacia la búsqueda del desarrollo, son los responsables sustantivos del documento, pues esa misión les fue encomendada por el Conare y la Defensoría de los Habitantes, al constituir el Programa Estado de la Nación. Para efectos de investigación se identifica y articula una vasta red que involucra a académicos, consultores temáticos y fuentes de información. Además, en dos o tres talleres de consulta para cada capítulo, especialistas y representantes de sectores sociales e institucionales acompañan el proceso de preparación del Informe, y se encargan de depurar las conclusiones y precisar las valoraciones. La participación responsable e informada es la que moldea los productos. Un equipo técnico central realiza la muy compleja tarea de gestionar el proceso y traducir los mandatos, sugerencias y hasta desacuerdos de las diversas instancias y grupos, a un texto que debe ser riguroso, fundado, balanceado y, además, comprensible y atractivo para la opinión pública.

En ese proceso se manifiestan las tres orientaciones del Estado de la Nación: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión.

**Rigor académico.** El Informe tiene como fundamento la articulación de las capacidades de investigación de las universidades públicas, lo que le ha permitido obtener información y análisis pertinentes y de calidad sin crear estructuras

complejas. Este año se sistematizaron casi 505 referencias bibliográficas y se emprendieron alrededor de 54 estudios especializados.

Esta práctica ha generado una corriente de investigación sobre el desarrollo humano sostenible y nuevas políticas de indagación científica y social en los ámbitos nacional y subnacional. Asimismo, al sistematizar datos de muy variadas fuentes se ha tenido una incidencia real en la formulación de indicadores, desde su identificación hasta los métodos empleados, pasando por el abordaje de temas antes poco tratados en el país.

**Legitimidad social.** Para obtener arraigo y legitimidad se han diseñado formas de operación que son parte esencial del proceso de elaboración del Informe, ya brevemente comentadas en líneas anteriores.

**Amplitud en la difusión.** La tercera orientación es lograr la máxima difusión de los informes, de otras publicaciones y del Programa Estado de la Nación como tal. Algunas características de esta estrategia son:

- Énfasis en la relación directa: presentaciones a grupos o sectores, talleres, foros entre académicos, organizaciones sociales, docentes y estudiantes, funcionarios públicos y comunicadores.
- Promoción de publicaciones, artículos y reportajes en prensa escrita, radio y televisión.
- Portal en Internet, con un elevado volumen de visitas, tanto nacionales como del exterior.
- Desarrollo de acciones comunales, para llegar a muchos lugares del país.
- Organización de actividades con el sistema educativo, que se han expresado en acciones como: realización de cursos de actualización para docentes y asesores; publicación del libro Costa Rica contemporánea, raíces del estado de la nación, para la educación secundaria y cursos introductorios univer-

sitarios; uso de las publicaciones en los cursos sobre realidad nacional que imparten las universidades y elaboración de módulos didácticos para la educación primaria y secundaria, así como para las escuelas a las que asisten niños y niñas migrantes.

En los años 2005 y 2006 el Informe incluyó una nueva sección, que recoge propuestas, debates y aportes, con una orientación más práctica. Dos capítulos especiales, "Universalización de la educación secundaria y reforma

educativa", en la undécima edición, y "Hacia una red vial moderna y eficiente. Opciones y desafíos prácticos", en el Duodécimo Informe, procuraron introducir un debate propositivo sobre política pública en ciertos temas en los que esta publicación, a lo largo de los años, ha reunido un importante cúmulo de información y análisis. En esta decimotercera edición no fue posible avanzar en el tema del turismo, como esperábamos. Se logró construir un aporte que sistematiza e indaga acerca de los destinos turísticos nacionales y

la sostenibilidad de su evolución, pero no llega a constituir un capítulo con las características y el potencial de una propuesta de políticas públicas. Esta es una deuda.



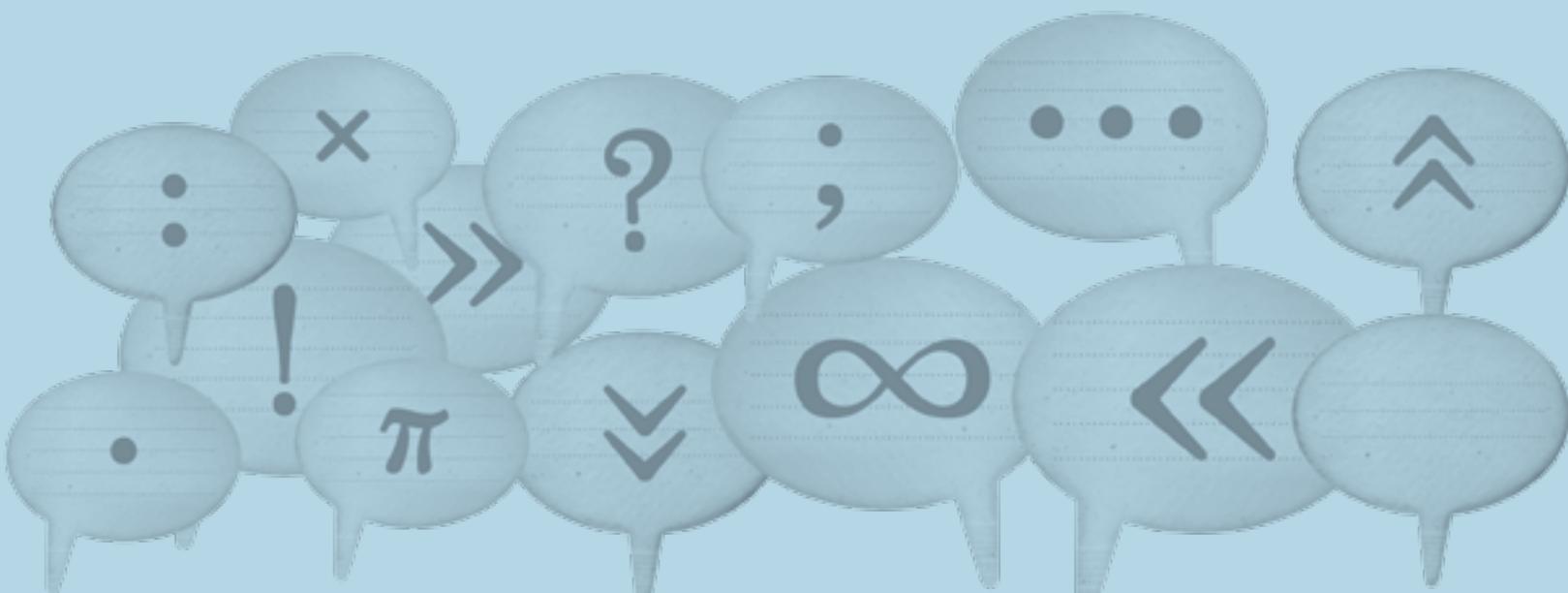
**Miguel Gutiérrez Saxe**

Director

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

### Una nación singular que topa con retos elementales

- Hemos logrado consolidar un sistema nacional de áreas protegidas, aunque no hemos hecho esfuerzos siquiera cercanos para lograr un ordenamiento urbano o proteger la calidad de nuestro entorno.
- Se cierran brechas de educación entre géneros y mejora la institucionalidad, pero se mantienen desigualdades de salarios y en la participación de las mujeres.
- Compartimos una aspiración por la igualdad social, pero la desigualdad sigue creciendo.
- Se ha reducido la pobreza, pero no hemos alejado a los no pobres de la pobreza, de tal forma que continúan siendo vulnerables. Además, nos encontramos estancados en su reducción desde hace más de una década.
- Se ha conseguido estabilidad y crecimiento económico en el mediano plazo, pero estos se han distanciado del bienestar y la generación de empleo decente, por sus escasos encadenamientos sociales, productivos y fiscales.
- Muchas de las características recomendadas internacionalmente para los sistemas de seguridad social están presentes en el sistema costarricense, pero persisten retos en materia de financiamiento, equidad y eficiencia.
- Somos un país alfabetizado, pero poco educado.
- Somos un país tolerante y pacífico que enfrenta crecientes síntomas de violencia.
- Hemos construido instituciones nacionales y un estado de derecho en los que los aportes tributarios son crónicamente insuficientes.
- Creemos y valoramos nuestra democracia. Sin embargo, crecen el malestar, la crítica y el descontento, y la falta de consensos reduce nuestra capacidad de adaptación y transformación.



## Valoración general sobre el Estado de la Nación en el 2006



Como ha sido la costumbre en los últimos doce años, el Informe *Estado de la Nación* evalúa el desempeño de Costa Rica en el año inmediato anterior. En este caso, el Decimotercer Informe examina el 2006 a la luz de tendencias recientes del desarrollo humano del país, las que además, en esta "Sinopsis", se contrastan con la evolución del entorno latinoamericano o centroamericano. El objetivo principal es proveer a la ciudadanía información y análisis para ampliar sus capacidades de participación en los asuntos públicos. Esta labor cobra hoy mayor relevancia, luego del ejercicio democrático vivido en los últimos meses, a propósito de la celebración del referéndum para aprobar o rechazar el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (TLC-CA). Es claro que, independientemente de la aprobación del Tratado en las urnas, el país debe retomar el conjunto amplio y relevante de temas pendientes en la agenda nacional, lo que requerirá un esfuerzo significativo y constante de las fuerzas sociales y políticas por construir acuerdos sobre prioridades de política pública. En este sentido, queda planteado el desafío de aprovechar el

interés y la participación ciudadana desplegada alrededor del referéndum sobre el TLC-CA. Se espera que la información y el análisis contenidos en este Informe sirvan a ese cometido.

El 2006 fue un año de marcados contrastes, como ninguno de los períodos que el Informe *Estado de la Nación* ha examinado desde su inicio (1995). Eventos con claros y fuertes efectos contrarios se combinaron para crear un tenso (des)equilibrio. Desde el punto de vista macroeconómico fue un año muy bueno, el mejor en una década: el producto interno bruto y el ingreso nacional disponible crecieron rápidamente por segundo año consecutivo, se alcanzaron máximos históricos en las exportaciones y en la atracción de inversión extranjera directa (IED); la inflación disminuyó y la recaudación tributaria se incrementó de manera vigorosa, aliviando algunos de los crónicos problemas fiscales del Gobierno Central. Desde el punto de vista social, creció el ingreso promedio real de los ocupados, luego de las contracciones experimentadas desde el 2004, disminuyó el desempleo y la inversión social tuvo un leve repunte después de tres años de caída. Desde el punto de

vista político, superadas las tensiones postelectorales analizadas en la edición anterior, el nuevo Gobierno reorganizó el Poder Ejecutivo, retomó iniciativa en sus relaciones con el Legislativo, perdida desde seis años antes, y logró crear una coalición multipartidista mayoritaria y relativamente estable, condiciones que en principio auguraban la superación del vacío político generado por la anterior Administración.

En directa tensión con estos positivos acontecimientos, en el 2006 se registraron resultados negativos en ámbitos sustantivos de la vida nacional. En primer lugar, y pese a la bonanza económica, el déficit de la cuenta corriente se deterioró, aunque levemente, lo que apunta a una debilidad más estructural del estilo de desarrollo: la falta de encadenamientos productivos que tiende a acelerar las importaciones. Este problema no ha sido resuelto y más bien parece agravarse, aunque hasta el momento ha podido sufragarse por el influjo de IED. En segundo lugar, no solo aumentó la inequidad en la distribución del ingreso en general, sino que se registró un aumento de la desigualdad absoluta: los más pobres se empobre-

cieron, mientras los más ricos se beneficiaron. A juicio de este Informe, este es un resultado inaceptable. Además, el nivel de la pobreza se mantuvo inalterado por duodécimo año consecutivo y aumentó el subempleo invisible, lo que denota la baja calidad de muchos de los empleos que se están generando. En tercer lugar, los resultados del acontecer político fueron malos: una producción legislativa insustancial para el desarrollo humano del país, progresiva paralización del Congreso, baja participación electoral en los comicios municipales y creciente polarización de las fuerzas sociales y políticas alrededor de la cuestión del TLC-CA. Finalmente, en el campo ambiental se multiplicaron las tensiones entre el desarrollo económico y la protección de los recursos naturales. Esto se nota con mayor claridad en las zonas costeras del Pacífico, donde la falta de controles y buen manejo provoca recurrentes conflictos entre diversos actores económicos y sociales, y ocasiona problemas para el resguardo y uso de áreas de dominio público y de recursos valiosos como el agua. Además, los logros nacionales en materia de protección y cobertura forestal carecen de garantías para su sostenibilidad, y de suficientes capacidades públicas y financieras para tomarse como logros definitivos.

Vistas en perspectiva comparada, las luces y sombras del desempeño costarricense no son excepcionales en América Latina. El 2006 fue el mejor año económico de la región: en casi todos los países se registró un crecimiento económico superior al promedio, a la vez que aumentaron las exportaciones y los flujos de inversión externa. En este sentido, Costa Rica se benefició del ciclo expansivo de la economía internacional. En Latinoamérica también, pese a este dinamismo, la desigualdad en los ingresos tiendió al alza y -con excepción de Chile, Brasil y las recuperaciones parciales de Argentina y Uruguay- no hubo nuevos avances en la reducción de la pobreza por ingresos. En el plano político, Costa Rica fue parte de una cadena de elecciones estrechas (México, Honduras, Ecuador y, más recientemente, Jamaica), de sistemas que experimentan el desalineamiento electoral y

político de su ciudadanía, y compartió, aunque por razones propias, el clima de creciente crispación política que permea en la región. Aun así, la intensidad de la turbulencia política es, en este país, sustancialmente menor que la de naciones que enfrentan serios desafíos en su estabilidad democrática. Por lo dicho, es indudable que los acontecimientos de Costa Rica, con sus inevitables matices, se anudan en un cuadro de situación que puede también encontrarse en otros países latinoamericanos.

Con estos datos, ¿cómo valorar el 2006? Para responder a esta pregunta es necesario ubicar este año dentro de las tendencias recientes de desarrollo humano costarricense. Desde esta perspectiva de mediano plazo, muchas de las buenas noticias del ciclo económico dejan de ser sobresalientes -ha habido otros buenos años en las últimas dos décadas- excepto en lo referente al alivio de los problemas fiscales del Estado, un hecho que merece ser destacado. Este alivio proporciona una mejor plataforma para reactivar de manera sostenible la inversión pública en infraestructura y aspectos sociales que tanto necesita el país, aunque es claro que no es suficiente para sufragar los mandatos constitucionales y legales que han reconocido nuevos derechos ciudadanos y obligaciones del Estado, y que la jurisprudencia constitucional ha establecido como exigibles. De igual manera, las buenas noticias políticas se tornan irrelevantes pues no provocaron resultados destacables.

Los datos clave son otros, y configuran una preocupante situación estratégica cuyos contornos no fueron alterados por el buen desempeño económico del 2006. El primer dato relevante es la desconexión entre los resultados económicos y sociales, que este Informe ha señalado reiteradamente, en virtud de los débiles encadenamientos productivos, fiscales y sociales de la nueva economía. Debido a esta desconexión, una cada vez más pujante economía no logra ampliar las oportunidades de las mayorías y mejorar sus condiciones de vida. En consecuencia, la riqueza aumenta, pero se distribuye de manera cada vez más desigual.

El segundo dato importante es que a la poca capacidad del sistema político para lograr acuerdos -debido a los malos resultados de la representación política, la paralización y los bloqueos recíprocos entre diversas fuerzas- se agregó un elemento nuevo: una creciente polarización de partidos y actores sociales que, si bien no se expresó con dinamismo sino hasta el 2007, era evidente ya a fines del 2006. Los efectos de este fenómeno pudieron constatarse, primero, en los cuestionamientos a la limpieza y transparencia de las elecciones nacionales de febrero (un estudio en profundidad sobre el tema, que se incluye como aporte especial del capítulo 5, concluye que los alegatos fueron infundados); posteriormente, y en la medida en que el trámite del TLC-CA dominó el trabajo legislativo, la crispación se tradujo en un empantanamiento de la agenda parlamentaria y provocó un ciclo de movilizaciones y acciones colectivas (lo que será analizado en próximas ediciones de este Informe).

El tercer dato relevante es la huella ambiental producida por el creciente desencuentro entre el discurso conservacionista que el país ha tenido por muchos años y los impactos que la dinámica económica y el proceso acelerado y desordenado de urbanización están teniendo sobre los recursos naturales. En este sentido, la institucionalidad pública (desde el Gobierno Central hasta las municipalidades) no solo enfrenta dificultades para sostener los niveles adecuados de protección en los parques nacionales y otras zonas protegidas, sino que se muestra incapaz de garantizar la disponibilidad y calidad de los recursos fuera de estas áreas, impactadas por la falta de ordenamiento territorial y por patrones insostenibles de consumo por parte de la población.

Al considerar estos datos más estructurales, la confluencia de impulsos positivos y negativos y de dinámicas renovadas que experimentó el país en el 2006 en los ámbitos económico, social, político y ambiental, puede asociarse a la imagen del delta de un río. Las energías económicas, sociales y políticas, en lugar de encontrarse en un cuerpo de aguas de mayor caudal y fuerza, se desparraman sin orden ni dirección, perdiendo empuje.

El país se mueve, cierto, pero con ritmos mucho más lentos que aquellos a los que su potencial le permite aspirar.

Al ubicar el año 2006 con una perspectiva temporal más amplia surgen varios elementos que es necesario considerar. Si frente a un desempeño especialmente bueno, propio de un ciclo económico expansivo, no se logra incidir de manera significativa en la equidad y la pobreza: ¿qué puede esperarse en tiempos de menor holgura económica? En particular, ¿qué pueden esperar en el futuro los grupos más vulnerables, si no han podido disfrutar de los beneficios del desarrollo cuando ocurre un buen año económico? ¿Qué se puede hacer hoy para evitar que, en eventuales malos tiempos, la inversión social sea -como siempre- la gran perjudicada? ¿Cómo se retribuirá a los pobres por los años de restricción en la inversión social? En la década de los ochenta ya se tuvo una muestra de cómo ésta se deteriora rápida y sensiblemente cuando hay contracción económica: haberla recortado -justo en el momento más inoportuno de la evolución demográfica del país- tuvo graves consecuencias que luego de una generación siguen manifestándose.

Desde el punto de vista político, si un nuevo Gobierno, a pesar de contar con mayoría parlamentaria, en pocos meses termina embrollado, envuelto en una situación polarizada y con serios problemas para impulsar su agenda de reformas sociales e institucionales, ¿qué acciones puede emprender para mejorar la dinámica política en la segunda mitad de su período? De persistir la combinación de parálisis y polarización durante el 2007-2009, las condiciones políticas que probablemente herede la Administración 2010-2014 tampoco serán favorables

para avanzar en las reformas estructurales que requiere el país, en ámbitos como el fiscal y el político.

Desde la perspectiva ambiental, ¿cuándo se podrá atender el deterioro que acusan las principales cuencas hidrográficas, en las que vive la mayoría de la población, si no es en períodos de bonanza económica como el actual? (y, sin embargo, las pujantes actividades económicas son precisamente una fuente de contaminación e impacto ambiental) ¿Será posible introducir cambios significativos en la política ambiental, para revertir el agotamiento de recursos que siempre se han considerado infinitos, como el agua, la riqueza marina, la energía limpia o la madera? ¿Se están tomando las medidas necesarias para enfrentar las amenazas naturales propias de la posición geográfica de Costa Rica, exacerbadas cada vez más por poblaciones que se asientan en zonas vulnerables y por fenómenos como el cambio climático que se avecina? ¿Cuánto aumentarán los daños sociales y económicos a futuro por la falta de acciones oportunas?

Corregir los desencuentros entre lo económico, lo social y lo ambiental es, en buena parte, una tarea política. Sin embargo, hasta el momento, los actores políticos han sustituido los esfuerzos por lograr acuerdos entre ellos por el uso de dos mecanismos: por una parte, el empleo cada vez más frecuente de la Sala Constitucional, con el fin de dirimir disputas políticas en el ámbito judicial -sea para frenar cambios o para forzarlos mediante una vía alterna a la parlamentaria- obviando así el principio de la representación política; por otra parte se ha acudido a la figura del referéndum, que se empleó por primera vez en

el 2007, para que la ciudadanía decida sobre temas relevantes que el sistema político no ha sido capaz de procesar en otros niveles. Es importante indicar que el país no se transformará a partir de resoluciones judiciales y referendos: pese a su importancia estos instrumentos no son, por sí solos, la solución que le devolverá funcionalidad al sistema político. Esto último es una responsabilidad que, en primer lugar, recae sobre el conjunto diverso y disperso de las fuerzas políticas y sociales, viejas y nuevas.

Si bien la discrepancia es propia de una democracia, no siempre tiene efectos benéficos: depende de las condiciones y el comportamiento de los actores políticos y sociales. Para que las discrepancias tengan efectos positivos es necesario que los grupos, además de confrontar, logren también acuerdos inclusivos, y que en el proceso emerjan liderazgos representativos de los diversos intereses y aspiraciones ciudadanas. Más allá del 7 de octubre del 2007, fecha de la ratificación del TLC-CA, las tendencias políticas perfilan una compleja era post-referéndum, en la que fácilmente se podría prolongar la situación de bloqueo y paralización, dado que los fundamentos que la generaron no habrán cambiado, y más bien se habría agregado un nuevo elemento (la polarización). Evitar que ese período sea una nueva ocasión para el bloqueo político recíproco requerirá una buena dosis de pericia y pensamiento estratégico. Además, una ciudadanía dispuesta a alentar un proceso aireado y pluralista de deliberación y escrutinio eficaz de los asuntos públicos, es un factor que estimularía un comportamiento responsable por parte de los partidos políticos, las organizaciones sociales y el Gobierno.

## RECUADRO 1

## Desafíos señalados por diversas ediciones del *Informe Estado de la Nación*

- Recuperar la fe en la política y en sus instituciones, y mejorar la calidad de la democracia.
- Crear empleos y oportunidades empresariales de mejor calidad y productividad y articular las nuevas exportaciones con el resto de la economía.
- Modernizar la infraestructura de transportes y comunicaciones.
- Controlar la deuda interna.
- Cerrar las brechas de desarrollo entre las distintas regiones del país.
- Cerrar las brechas sociales, económicas y políticas entre los géneros.
- Adoptar políticas nacionales en temas clave como régimen tributario, pobreza, migración y relaciones con Nicaragua.
- Ampliar la cobertura, mejorar la calidad y diversificar la educación secundaria, como mecanismo para dar pasos firmes hacia la reducción de la pobreza y el aumento de la productividad.
- Encarar el deterioro acumulado en la equidad social.
- Lograr una transacción social que distribuya oportunidades y beneficios entre las y los habitantes.

Fuente: Elaboración propia.

## Equidad e integración social



### VALORACION GENERAL

El desempeño social y económico del país en el 2006 arroja resultados paradójicos. Por un lado, la producción registró un acelerado crecimiento (8,2%), el ingreso promedio real de los hogares aumentó en 2,4%, lo mismo que el ingreso laboral de los ocupados (3,8%). Por otro lado, por decimotercer año consecutivo la incidencia de la pobreza se mantuvo estancada en 20% y el coeficiente de Gini creció de 0,406 (2005) a 0,420, con lo cual se revirtió el proceso gradual de reducción observado a partir del 2002. Tampoco mejoró el cierre de las principales brechas laborales, de género y territoriales, que este Informe ha venido documentando.

Diversos factores ayudan a entender estos resultados aparentemente contradictorios. En general, apuntan a la dinámica del mercado laboral: la creciente distancia en los ingresos entre los ocupados calificados y los no calificados; la extendida prevalencia de la generación de empleos de mala calidad, en especial los localizados fuera de la región Central y la existencia de un "núcleo duro de pobreza", constituido por hogares en situación de exclusión social.

Cuando se analiza en detalle el aumento en los ingresos laborales ocurrido en 2006, el hallazgo más relevante es que éste se concentró en los trabajadores más calificados (con educación secundaria completa o más, que representan casi una tercera parte de los ocupados), cuyo ingreso real se incrementó en un 4%. En contraste, los no calificados vieron crecer sus ingresos laborales en apenas 1,8%. Este dato es consistente con el estancamiento en el salario mínimo

real. El comportamiento disímil en los ingresos laborales es clave, pues está asociado a una ampliación de la desigualdad y ayuda a entender por qué, a pesar de los aumentos en la producción, en los ingresos y en la ocupación (y la reducción en el desempleo abierto), la pobreza no disminuyó.

Entre los nuevos empleos generados se registró un fuerte aumento en los ocupados que perciben ingresos inferiores al salario mínimo. La tasa equivalente de subempleo invisible pasó de 2,9 a 3,8 entre 2005 y 2006 (65.085 personas adicionales) y fue la más alta desde 1987. Además, por primera vez desde el 2000 el número total de ocupados plenos se redujo respecto del año anterior, pese al notable crecimiento del empleo total. La inserción laboral en condiciones precarias no les permitió a las personas mejorar sus ingresos, ni salir de la pobreza. A esto se suma la distribución geográfica del empleo formal e informal como factor explicativo. Los ocupados informales y agropecuarios representan más del 50% del empleo fuera de la región Central, y existe una elevada correlación (0,85) entre el porcentaje de ocupados en el sector informal no agropecuario y la incidencia de pobreza en otras regiones distintas a la Central.

La desigualdad es alimentada por un "núcleo duro de pobreza", compuesto por un 14% de hogares que viven con una privación crónica de bienes, recursos y servicios. Estos hogares tienen como rasgos principales una negación sistemática de su ciudadanía social, debido a la prolongada falta de acceso a los beneficios de las políticas sociales (educación y seguridad social, por ejemplo) y una crónica y

precaria inserción laboral, que convierte a sus miembros en parte del excedente laboral. La persistencia de este "núcleo duro" de pobreza, con ingresos bajos y estancados, en un contexto en el que, en el otro extremo, los grupos con mejor inserción laboral y mayor calificación ven incrementarse rápidamente sus ingresos, hace inevitable el crecimiento de la desigualdad social. Por ello, en Costa Rica no se está dando una ampliación de la desigualdad relativa, en la que los ingresos de todos mejoran, aunque a velocidades distintas, sino una ampliación absoluta de las desigualdades, en la que unos pierden (o al menos no ganan) y otros ganan.

¿Bajo qué condiciones puede el país lograr que el crecimiento económico se traduzca en reducciones significativas en la pobreza y la desigualdad? Para responder a esta interrogante se analizaron varios escenarios prospectivos y se llegó a dos conclusiones importantes. En el corto plazo, de aplicarse en forma consistente algunas políticas ya conocidas, como incrementar los salarios mínimos reales o los ingresos de grupos especialmente vulnerables (pensionados del régimen no contributivo, por ejemplo), podría esperarse un impacto de dos o más puntos porcentuales en la disminución de la pobreza. Esto, sin embargo, sería insuficiente para resolver la situación de los hogares excluidos. Para ellos se impone una perspectiva de mediano y largo plazo, por cuanto su situación requiere cambios sustantivos en el diseño y los recursos movilizados por las políticas sociales y económicas, incluyendo medidas en las

que este Informe ha venido insistiendo, tales como ampliar la seguridad social a hogares desprotegidos, fortalecer la generación de empleos formales, reducir condiciones de precariedad laboral (jornadas y salarios menores a los mínimos establecidos) y mejorar la distribución, acceso y rendimientos de los activos productivos (crédito, tecnología, tierra).

Ya sea en el corto o en el mediano plazo, serán necesarias, además, dos condiciones: mayores niveles de inversión social (IS) per cápita y un uso más eficiente de los recursos, lo cual no es tarea fácil, por tres razones. En primer lugar porque, en los tres últimos años, la contracción de la IS en aras de la estabilidad macroeconómica produjo una brecha cercana a los 275 millones de dólares (1,2% del PIB) que dejaron de invertirse en el área social. En segundo lugar porque para asegurar la sostenibilidad de la IS es esencial contar con recursos frescos, dada la dimensión de los desafíos en salud y educación. En tercer lugar, porque el uso eficiente de los recursos demanda mayor capacidad

de ejecución de las entidades y programas sociales, lo cual es difícil dada la dispersión imperante y la imposibilidad de evaluar resultados.

La situación del 2006 llama la atención acerca del tipo de progreso que las y los costarricenses quieren como nación. Algunos argumentan que el alto crecimiento económico trae consigo, de manera inevitable, mayores desigualdades, y que ello además es deseable, siempre que ese aumento sea en la desigualdad relativa: todos mejoran, pero progresan más las personas y grupos más emprendedores, quienes reciben un premio adicional. Esta es una cuestión clave por debatir en la Costa Rica contemporánea. El *Informe Estado de la Nación* ha señalado que el incremento en la desigualdad no solo es un factor que afecta, en el largo plazo, el sendero de expansión de la economía, sino que es injustificable desde el punto de vista del desarrollo humano. Pero además, lo que está ocurriendo en el país es una situación difícilmente justificable, aun para quienes defienden el aumento en la desigualdad relativa. Aquí el crecimiento económico se está traduciendo en

incrementos en la desigualdad absoluta. No solo no todos mejoran, sino que los más vulnerables están atrapados en la exclusión, mientras pocos sectores registran acelerados progresos. Según la evidencia mostrada en este capítulo, el crecimiento económico no está permitiendo mejoras en los sectores de menores ingresos (la base), los cuales más bien tienden a alejarse, cada vez más, de los otros sectores que conforman la pirámide social.

Esta imposibilidad de movilidad y este rezago crónico remiten a una desigualdad indeseable para cualquier sociedad, pero más aun para la costarricense, cuya preocupación histórica más importante ha sido la búsqueda de mecanismos distributivos y redistributivos que permitan a todos los sectores movilidad ascendente y mejoramiento de sus condiciones de vida, sin grandes distancias. Revertir esa situación requerirá decisiones y acuerdos políticos audaces, capaces de afectar progresivamente las reglas sobre el reparto de los frutos del crecimiento económico.

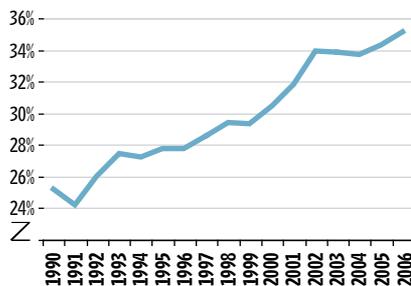
## Continúa expansión de capacidades en salud y educación

En el 2006, las principales tendencias sobre el estado de la salud de la población, así como los indicadores de cobertura y brechas del sistema educativo formal, no mostraron cambios relevantes respecto a lo que se ha venido señalando en ediciones anteriores.

La mortalidad infantil se mantuvo en niveles inferiores a 10 por mil nacidos (9,7) y la esperanza de vida siguió siendo una de las más elevadas de la historia del país, 79,0 años para ambos sexos (76,6 los hombres y 81,6 las mujeres). Llama la atención la caída que experimentó la tasa de fecundidad, y que dio lugar a un nuevo mínimo histórico, de 1,9 hijos por mujer. En 2006 el seguro de salud alcanzó una cobertura contributiva del 87,5% de la población, similar al promedio de los últimos quince años. Visto desde la PEA<sup>1</sup>, este seguro cubre al 57,8% del total, al 64,3% de la PEA asalariada y al 48,1% de la no asalariada; todas estas coberturas crecieron en el 2006 con respecto al 2005. Las estrategias institucionales orientadas a incrementar la afiliación constituyen un

GRAFICO 1

**Población de 18 a 64 años que tiene secundaria completa o más**



Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM del INEC.

esfuerzo que debe sostenerse y ampliarse. En el seguro público de pensiones, la cobertura alcanza apenas a un 49,6% de la PEA total (59,3% asalariada y 30,0% no asalariada). No obstante, hay que destacar el aumento que se ha registrado en los últimos años en el aseguramiento de

la PEA no asalariada, que pasó de 21,7% en 2004 a 30,0% en 2006, aunque sigue siendo muy bajo.

En el año bajo análisis la escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años de edad fue de 8,6 años, que equivalen a un aumento de solo 1,4 años con respecto a 1990. Sin embargo, un hecho relevante es el avance que mostró el porcentaje de población de ese mismo grupo que tiene secundaria completa o más, al pasar de 25,1% en 1990 a 35,1% en el 2006 (gráfico 1), lo cual se suma al incremento en las tasas de cobertura de la educación regular, especialmente en el tercer ciclo. Cabe destacar también que en los últimos diecisiete años disminuyó del porcentaje de jóvenes de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja, de 20,9% en 1990 a 12,2% en 2006. La cobertura de la educación diversificada sigue siendo muy baja, lo que evidencia una vez más las fracturas del sistema y la necesidad que tiene el país de asegurar que todos los jóvenes que ingresan a la educación regular se mantengan en ella hasta el final.

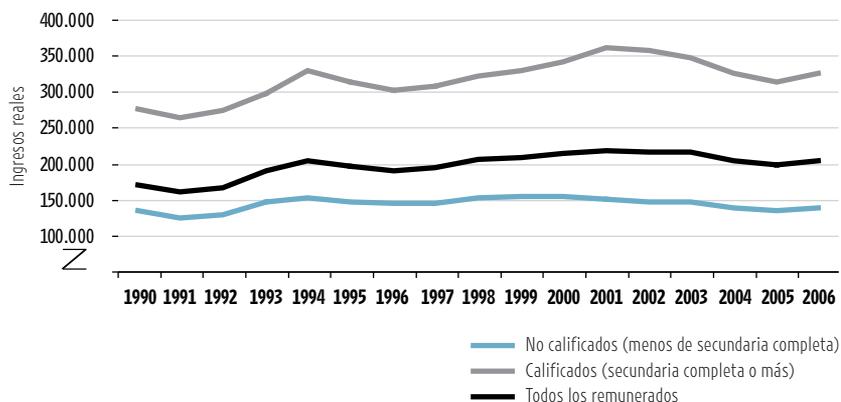
## Crece el ingreso promedio de los ocupados, aunque es inferior al del 2003

La remuneración promedio de los ocupados tuvo un repunte en el 2006: aumentó en 3,8% en términos reales para la totalidad de los trabajadores, 3,5% para los formales no agropecuarios, 2,3% para los informales no agropecuarios y 4,4% para los agropecuarios. Este resultado debe considerarse muy satisfactorio, pues durante 2004 y 2005 las remuneraciones reales habían caído consecutivamente. Sin embargo, con excepción de los ocupados en el sector agropecuario, este aumento no logró recuperar la caída de los dos años anteriores, es decir, los ingresos laborales promedio del 2006 siguieron siendo inferiores a los del 2003. En cuanto a la evolución del ingreso laboral según la calificación de los ocupados, que se aproximó mediante el nivel educativo<sup>2</sup>, tanto para los trabajadores calificados como para los no calificados el ingreso laboral aumentó

GRAFICO 2

**Evolución del ingreso promedio real en la ocupación principal, por calificación del ocupado**

(colones de julio de 2006)



Nota: Para la estimación se ajustaron los factores de expansión 1990-1999.

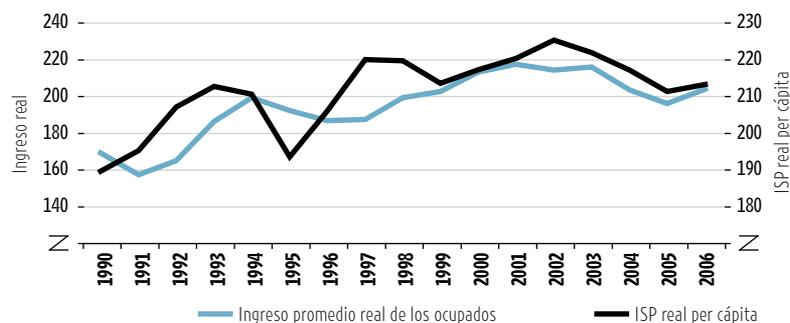
Fuente: Sauma, 2007, con datos de las EHPM del INEC.

en términos reales en el 2006 con respecto al año anterior. Para los segundos el incremento fue de 1,8%, mientras que para los primeros fue de 4%.

Como se ha señalado en Informes anteriores, durante más de dos décadas Costa Rica ha tenido niveles de inversión social pública<sup>3</sup> (ISP) menores a los alcanzados a finales de los años setenta, y las mejoras logradas a partir de 1990 deben verse en el contexto de una ISP per cápita que no recupera sus máximos históricos (Trejos, 2006). Un hallazgo del 2006 es el leve repunte de la ISP, total y per cápita, después de tres años de caída (gráfico 3), lo cual es positivo, aunque aún está por verse si constituye una tendencia creciente en los próximos años. Mantener este crecimiento de la ISP en el futuro es clave para la sostenibilidad del desarrollo humano en el país.

GRAFICO 3

**Evolución del ingreso promedio real mensual de los ocupados en la ocupación principal y de la ISP real por persona<sup>a/</sup>**  
(ingresos en miles de colones de julio de 2006 e ISP en miles de colones de 2000)



a/ En miles de colones del 2000, según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares del INEC y de la STAP.

## Se afianzan niveles ampliados de inequidad

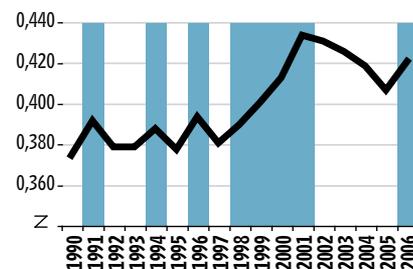
El *Informe Estado de la Nación* ha dado seguimiento al tema de la desigualdad en la distribución del ingreso entre los hogares como un tema clave para la valoración del país en materia de equidad e integración social. Luego de una relativa estabilidad en los indicadores de concentración del ingreso entre 1990 y 1997, a partir de 1998 se inició un proceso de aumento en la desigualdad que, medida por el coeficiente de Gini<sup>4</sup>, alcanzó su máximo nivel en el año 2001. Entre 2002 y 2005 se dio una reducción paulatina -sin llegar a los valores prevalecientes antes de 1999-, pero en el 2006 la situación se revirtió, con un incremento en el coeficiente de Gini de 0,406 (2005) a 0,420 (gráfico 4). El aumento en la desigualdad se refleja en otros indicadores, pues al comparar los ingresos promedio del 10% de los hogares (decil) con mayor ingreso per cápita y los del 10% con menor ingreso, se observa una relación que se incrementó de 18,3 veces a 19,9 veces, y en el caso del quinto quintil (20% más rico) respecto del primero (20% más pobre), pasó de 9,5 a 10 veces.

Las brechas sociales no solo se dan en materia de ingresos, sino también en

el acceso a las oportunidades de empleo, por ejemplo. En el Decimotercer Informe se profundizó en el tema de la calidad del empleo que se genera en las distintas regiones del país. Al ver la distribución espacial de este indicador en el 2006, se encuentra que el 67,4% del total de ocupados se concentran en la región Central. La Huetar Atlántica es la segunda región en importancia, con un 9,5% del total de ocupados; a continuación se ubican la Chorotega y la Brunca, con 6,7% y 6,5%, seguidas por la Huetar Norte, con 5,1%, y la Pacífico Central, con 4,8%. En cuanto a la generación de empleos de mayor calidad (ocupación formal) un hallazgo relevante es que solamente en la región Central el porcentaje de estos ocupados supera el 50% (58,9%), pues en las demás es inferior: 46,7% en la Pacífico Central, 41,5% en la Chorotega y entre 30% y 34% en las restantes (gráfico 5). De hecho, el 77,2% de los ocupados formales no agropecuarios reside/trabaja en la región Central. Cuando se contrasta el porcentaje de ocupados en el sector informal no agropecuario con la incidencia de la pobreza

GRAFICO 4

**Evolución del coeficiente de Gini**

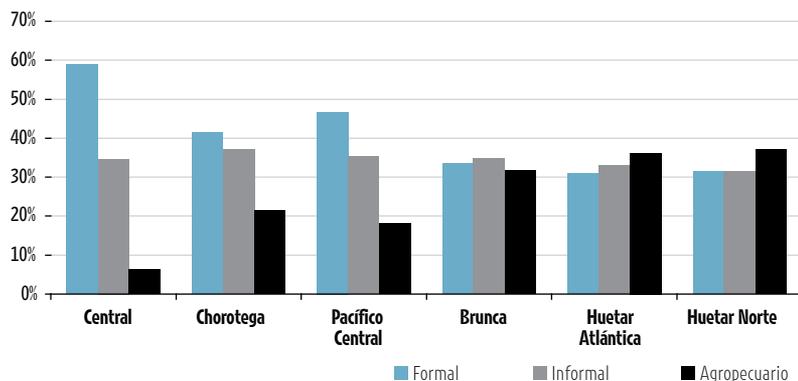


Fuente: Sauma, 2007, a partir de las EHPM del INEC.

en la región respectiva, se obtiene una correlación muy elevada ( $R^2=0,85$ ), con lo cual se confirma una vez más que la informalidad es un factor estrechamente ligado la pobreza (aunque no el único). Esto datos deben llamar la atención del país acerca de la mala calidad del empleo que se está generando en las regiones periféricas y la urgencia de tomar medidas correctivas desde el marco de una política nacional de empleo.

GRAFICO 5

## Estructura de la ocupación por regiones. 2006



Fuente: Sauma, 2007, a partir de la EHPM del INEC.

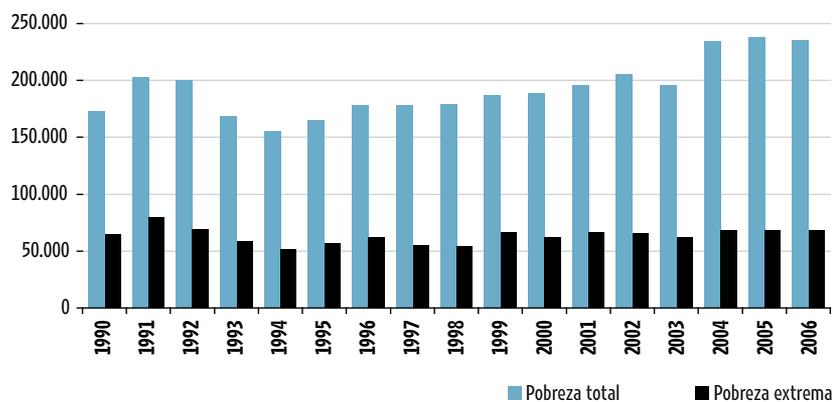
## La pobreza continúa estancada, pero en el corto plazo se podría reducir

Por decimotercer año consecutivo, en el 2006 la incidencia de la pobreza medida por línea de ingreso mostró estancamiento, al registrar un valor equivalente al 20,2% de los hogares. Si bien con respecto al año anterior hubo una caída de un punto porcentual en este indicador, su nivel se mantuvo en el rango de 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales, que prevalece desde 1994. Una situación similar se presenta en el caso de la pobreza extrema, cuyo nivel del 2006 (5,3% de los hogares), refleja un estancamiento en alrededor del 6%, más o menos un punto porcentual, desde 1994. Además, los números absolutos de hogares afectados por la pobreza siguen siendo muy elevados. Una estimación realizada para este Informe muestra que en el 2006 cerca de 235.000 hogares tenían un ingreso per cápita inferior a la línea de pobreza total<sup>6</sup>, cifra que si bien es ligeramente menor a la del año previo, junto con ella representan las más altas desde 1990 (gráfico 6). En pobreza extrema se estiman casi 68.000 hogares, magnitud similar a la de los dos años anteriores, que en conjunto constituyen los niveles más elevados del período (Sauma, 2007).

Al igual que en los años anteriores, la incidencia de la pobreza, es decir, el número de hogares pobres con respecto al total de hogares con ingreso conocido, fue bastante mayor en el área rural que

GRAFICO 6

## Hogares en situación de pobreza



Fuente: Sauma, 2007, a partir de las EHPM del INEC.

en la urbana. En el 2006 se encontraban en esa situación un 23% de los hogares rurales y un 18,3% de los urbanos, y en pobreza extrema un 6,8% de los rurales y 4,3% de los urbanos. Dada la distribución espacial de la población, en el 2006 el 53,8% de los hogares pobres residía en el área urbana y el restante 46,2% en la rural. Con la pobreza extrema sucede justamente lo contrario: un 48,2% y un 51,8% de los hogares en cada caso. Como se ha destacado ya en otros Informes, esto implica que, en la actualidad, los esfuerzos de reducción de la

pobreza deben otorgar la misma importancia a ambos espacios de residencia de la población (Sauma, 2007).

En relación con el año anterior, el 2006 registró un notable crecimiento en el PIB total<sup>7</sup> (8,2%), que aunque desciende a 6,3% si se calcula en términos per cápita, sigue siendo muy elevado. En contraste, el ingreso nacional disponible bruto per cápita<sup>8</sup> creció un 5,4% y el gasto de consumo final de los hogares<sup>9</sup> apenas se incrementó un 3,8%. El ingreso promedio de los hogares<sup>10</sup> creció en 2,4% y el ingreso per cápita en 3,9%.

Entonces, aunque el crecimiento del PIB fue muy elevado en comparación con el 2005, los aumentos en las dimensiones más directamente relacionadas con los hogares en términos per cápita, no lo fueron tanto. Asimismo, hubo un incremento en la ocupación (3%), una caída en el desempleo abierto (de 6,6% en el 2005 a 6% en el 2006) y un aumento en los ingresos laborales (3,8%), que son los que empujan al alza los ingresos de los hogares. Sin embargo, cuando se analizan los ingresos laborales por calificación de los ocupados, se nota que el mayor aumento, de 4%, lo percibieron los calificados (con educación secundaria completa o más), mientras que los no calificados apenas vieron incrementados sus ingresos laborales en 1,8%. Este último resultado es consistente con la evolución del salario mínimo real. El comportamiento disímil de los ingresos laborales se asocia con el aumento en la desigual-

dad, pero explica también -en buena medida- el motivo por el cual, a pesar de los incrementos en la producción y los ingresos, así como en la ocupación (y la reducción en el desempleo), la pobreza no se redujo significativamente.

En los últimos años el *Informe Estado de la Nación* ha venido insistiendo en la necesidad de mejorar el poder adquisitivo de sectores cuyos ingresos se han quedado estancados, tales como los trabajadores ubicados en la parte más baja de la escala salarial (salarios mínimos) o bien poblaciones especialmente vulnerables, como los pensionados del régimen no contributivo. La interrogante acerca de la manera en que las políticas orientadas en este sentido podrían contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad en el país se planteó para la elaboración de dos ejercicios de simulación, que permitieran modelar efectos posibles en el corto plazo. Se partió de dos preguntas

principales: ¿qué habría pasado con la pobreza y la desigualdad si se hubiera continuado con la política de salarios mínimos crecientes después de 1999? y ¿qué pasaría con la pobreza si se aplican los aumentos previstos por el nuevo Gobierno en el monto de las pensiones del régimen no contributivo (RNC)? De los ejercicios realizados destacan las siguientes conclusiones: en primer lugar, que una política "razonable y sostenida" de salarios mínimos crecientes tendría un impacto significativo en la pobreza (la extrema se reduciría en 0,3 puntos porcentuales y la total en 2,2) y la desigualdad (el coeficiente de Gini pasaría de 0,420 a 0,407), siempre y cuando no incidiera negativamente en el resto de las variables económicas; y segundo lugar, que el aumento de las pensiones del RNC podría contribuir a que en el corto plazo, los hogares beneficiados se alejen, especialmente, de la pobreza extrema.

## Exclusión social afecta a un amplio segmento de la población

Este Informe ha documentado que desde 1994 el porcentaje de hogares pobres se mantiene estancado en alrededor del 20%. Aunque en algunos años baja y en otros sube en cerca de un punto porcentual, ese promedio persiste año tras año. Con el fin de profundizar en las causas de dicho estancamiento, se formuló las siguientes preguntas: ¿existe en el país un "núcleo duro" de pobreza, constituido por hogares cuya privación crónica de bienes, recursos y servicios es tal que les resulta muy difícil superar esa situación?; si existe, ¿cuál es su tamaño y bajo qué condiciones es posible que se pueda mejorar esa privación? Una investigación realizada con el objetivo de responder estas interrogantes determinó que, en efecto, existe en el país un grupo de "hogares excluidos", cuya situación social no puede ser adecuadamente comprendida utilizando el concepto tradicional de pobreza. Los hogares excluidos son un grupo social específico dentro de la población que genéricamente califica como pobre. A diferencia de otros hogares pobres, los "excluidos"

se caracterizan por no tener acceso, de manera sistemática y por largos períodos, a los beneficios de las políticas sociales (educación, salud, pensiones, por ejemplo); además, su inserción en el mercado de trabajo tiene rasgos de precariedad crónica, pues sus miembros forman parte del excedente laboral. Se trata de hogares a los cuales el mercado les ha fallado y a los que el Estado ha abandonado (Pérez et al., 2007), por lo que su situación no parece transitoria ni fácilmente modificable en el corto y mediano plazos. En resumen, son hogares que muestran una reproducción permanentemente deficitaria en sus condiciones de vida y trabajo, la cual se deriva en lo fundamental de la inestabilidad, la flexibilidad y la degradación de las condiciones existentes en el mercado laboral y las restricciones de la acción estatal.

Esta medición de "hogares excluidos" realizada en los años 2002 y 2006 determinó que cerca de un 14% del total de hogares del país se encuentra en esa condición (150.089 en el 2006) y constituye un grupo social específico dentro de

la población que genéricamente califica como pobre. Estos hogares se ubican sobre todo en las regiones Brunca y Chorotega y están conformados sobre todo por asalariados altamente precarizados (en empleos sin cumplimiento de las normas laborales establecidas), desempleados, autoempleados de subsistencia y trabajadores no remunerados (cuadro 1).

La existencia de este núcleo duro de pobreza y su atención tienen implicaciones importantes en materia de políticas públicas, pues ratifican la necesidad de introducir cambios sustanciales en el diseño actual de los programas de combate a la pobreza y la conveniencia de promover cambios en la forma en que se distribuyen los frutos del crecimiento económico, con el fin de impulsar la creación de puestos de trabajo en el sector formal, la equidad en la distribución y el acceso a activos (crédito, tecnologías) y la generación de nuevos recursos fiscales para ampliar de manera sostenida el alcance de la inversión social dirigida a los hogares excluidos. La aplicación de

este tipo de políticas requerirá, además, decisiones que no se pueden tomar sin alterar las relaciones de poder entre los grupos sociales, las mismas relaciones que han dado lugar a las dinámicas que subyacen a la situación de los hogares excluidos (negación de ciudadanía social y procesos de acumulación que generan excedentes laborales y precarización de la fuerza de trabajo).

CUADRO 1

### Hogares en exclusión/inclusión social, según regiones. 2002 y 2006 (porcentajes)

| Región           | Exclusión extrema <sup>a/</sup> |      | Exclusión relativa <sup>b/</sup> |      | Inclusión |      |
|------------------|---------------------------------|------|----------------------------------|------|-----------|------|
|                  | 2002                            | 2006 | 2002                             | 2006 | 2002      | 2006 |
| Chorotega        | 28,7                            | 27,1 | 21,3                             | 23,3 | 50,1      | 49,6 |
| Brunca           | 26,3                            | 24,6 | 20,5                             | 26,0 | 53,2      | 49,4 |
| Pacífico Central | 20,7                            | 18,2 | 22,5                             | 26,2 | 56,8      | 55,6 |
| Huetar Norte     | 17,2                            | 16,8 | 30,4                             | 33,6 | 52,4      | 49,7 |
| Huetar Atlántica | 15,9                            | 14,8 | 23,6                             | 29,9 | 60,5      | 55,2 |
| Central          | 9,5                             | 10,8 | 14,7                             | 19,8 | 75,7      | 69,4 |
| Total            | 14,0                            | 14,2 | 18,0                             | 22,6 | 68,0      | 63,2 |

a/ La exclusión extrema se refiere a los hogares bloqueados.

b/ La exclusión relativa son hogares que, aunque no están bloqueados, tienen niveles de exclusión alta, media y exclusión/inclusión baja.

Fuente: Pérez et al., 2007, con datos de las EHPM del INEC.

## Sostenibilidad de la inversión social

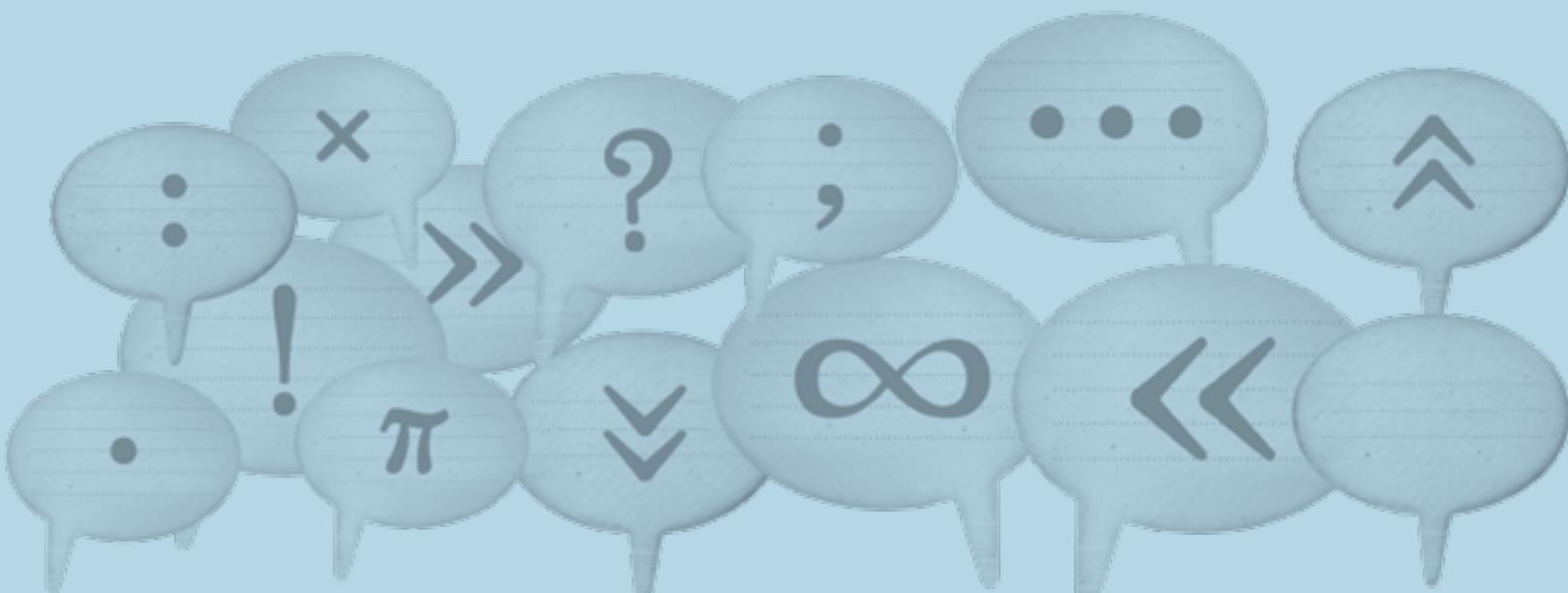
Como lo ha venido denunciando el Informe, desde el año 2003 se comenzó a aplicar en el país una política de contención del gasto público, con el fin de controlar el déficit fiscal y mantener la estabilidad macroeconómica. Esta medida afectó principalmente los recursos destinados a inversión social e infraestructura. El financiamiento del Fodesaf<sup>11</sup> brinda un claro ejemplo de cómo la situación fiscal vulnera la inversión social. Con respecto al 2005, en el 2006 los ingresos efectivos reales de este Fondo disminuyeron un 1,4% y las transferencias del Gobierno correspondientes al impuesto de ventas ascendieron a 2.269,5 millones de colones, que representan apenas el 0,4% de lo recaudado por ese concepto<sup>12</sup>. El efecto de la contracción en los ingresos reales ha sido la disminución en las transferencias a los distintos programas. Los recursos girados por el Fondo con este propósito se redujeron en cerca de una tercera parte desde el año 2000 (30,3%). Aunque a partir del

segundo semestre del 2006 se advierten cambios en las decisiones políticas sobre la contención fiscal y la asignación del gasto, que buscan dedicar más recursos a sectores como infraestructura, vivienda y educación, entre otros, aún está por verse si ese comportamiento se mantendrá en los próximos años.

Ahora bien, ¿cuánto se dejó de invertir en desarrollo humano durante los años de contención del gasto público? Si se toman como referencia las transferencias del Gobierno al Fodesaf los resultados arrojan que, en el período de contención, la brecha en la inversión social fue equivalente al 1,2% del PIB (cerca de 275 millones de dólares) (Rosales, 2007). La manera en que se retribuirá a los sectores más afectados por esta importante deuda social, en el contexto actual en que los ingresos fiscales parecen mejorar, es un tema de discusión clave para los próximos años.

Respecto a la cobertura y eficiencia de los principales programas de combate

a la pobreza, un análisis con datos del 2006 comparado con mediciones anteriores encontró, entre otros aspectos, que el programa del bono de vivienda se mantuvo como el de mayores filtraciones, seguido por los comedores escolares. En general se observan pocas mejoras desde 1990, salvo en el caso de las pensiones no contributivas. Parte de las filtraciones responden a problemas de diseño (comedores escolares y bono de vivienda) y otras a limitaciones en la identificación de los beneficiarios (régimen no contributivo). Esto sugiere la necesidad de replantear los diseños de los programas y mejorar los sistemas de información, entendidos no solo como instrumentos de selección, sino también como mecanismos de seguimiento y evaluación de los cambios introducidos, elementos decisivos para incrementar el impacto de estos programas sobre la reducción de la pobreza en algunos puntos porcentuales.



## Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas



### VALORACION GENERAL

El análisis del desempeño económico en el 2006 parte de elementos positivos: una tasa de crecimiento del 8,2%, la más alta desde 1998, complementada por la creación de 53.025 empleos, un incremento del 3% que retoma el comportamiento promedio de los últimos años. También es importante constatar la expansión impulsada por la continuada fortaleza de la demanda externa, que nuevamente generó un récord histórico en las exportaciones, acompañada por el crecimiento del turismo y, contrario a años anteriores, por un notable aumento de la demanda interna, debido al incremento de las inversiones en el sector privado, así como al mayor gasto de consumo de los hogares y del Gobierno. El dinamismo de la demanda interna se expresa en un aumento del ingreso nacional disponible (IND) real, con lo que el crecimiento de la brecha entre el PIB y el IND anotado en informes anteriores se desaceleró. No obstante, la mejora en la economía interna está fuertemente asociada al incremento del endeudamiento de los hogares, y no a mayores encadenamientos productivos de la economía interna con la de exportación. Esos resultados contrastan con un leve repunte en el índice de salario mínimo real, el deterioro en la distribución del ingreso, un nivel de pobreza que se mantiene en alrededor del 20% y una modesta reducción del desempleo, pero con un incremento de más de 65.000 personas en el subempleo invisible, que refleja un posible incumplimiento en el pago de salarios mínimos. En los últimos tres años, la economía costarricense viene experimentando tasas de

crecimiento cada vez mayores, de 4,3% en el 2004, 5,9% en el 2005 y 8,2% en el 2006, que sin embargo no se han traducido en avances proporcionales con respecto a las aspiraciones de mayores y mejores oportunidades económicas y sociales para la población, y tampoco en el incremento de los ingresos originados en las políticas sociales.

El crecimiento también fue influenciado por una mejora en la estabilidad y la solvencia económicas. La inflación alcanzó un 9,4% en el 2006, inferior en 4,6 puntos porcentuales a la del 2005 y la menor de los últimos trece años. La disminución en el ritmo de crecimiento de los precios de los hidrocarburos contribuyó a esa reducción, y puede decirse que la economía absorbió ya el *shock* externo que este fenómeno representó en años anteriores. La reciente introducción del régimen cambiario de bandas pretende eliminar la inercia inflacionaria creada por las minidevaluaciones, pero sus efectos no pueden verse en el 2006. Por otra parte, el déficit fiscal del sector público consolidado se redujo a 0,4%, y el del Gobierno Central a 1,1% del PIB. Ambos déficits son los más bajos registrados en los últimos quince años. Ese resultado se debe a un incremento sostenido de la recaudación, que ha situado la carga tributaria en 13,9% del PIB, así como a la continuada contención del gasto, conjuntamente con las bajas tasas de interés, cuya caída también fue alentada por la disminución de la demanda de crédito del Gobierno. En ese contexto destaca la ruptura del ciclo político-electoral de las finanzas públicas en el 2006.

El déficit en cuenta corriente se mantuvo en el 5% del PIB, financiado por ingresos de

la inversión extranjera directa, que ascendió a 1.469,1 millones de dólares y mostró un incremento del 70,6% con respecto al 2005, como resultado de las nuevas inversiones en los sectores inmobiliario e industrial, así como en el financiero. Esta situación generó una acumulación de reservas de 1.030,8 millones de dólares, la más alta de los últimos veinticinco años, y reservas internacionales netas por 3.115 millones de dólares, equivalentes al 14% del PIB. Finalmente, la deuda pública se redujo en 3,4%, debido principalmente a la disminución de la deuda del Gobierno Central, por la cancelación de títulos públicos vencidos, y que también contribuyó a la caída de las tasas de interés.

Los balances macroeconómicos del 2006 reflejan un mejoramiento de la estabilidad y la solvencia económicas, pero esconden insuficiencias importantes que limitan el sendero de expansión del crecimiento necesario para no comprometer las oportunidades de las futuras generaciones y cubrir adecuadamente las inversiones requeridas en infraestructura y en el sector social.

La mayor estabilidad interna del 2006 se debe a un incremento sustancial en la recaudación tributaria, que ha disminuido las necesidades de financiamiento del Gobierno Central y reducido la deuda pública. La estimación del monto necesario para financiar las brechas acumuladas en materia de infraestructura -red vial nacional asfaltada- e inversión social evidencia que, aunque se mantenga, el incremento en la recaudación no es suficiente, en ausencia de una reforma tributaria que no solo mejore la solvencia, sino que además contribuya a una mayor

equidad. Las brechas en infraestructura e inversión social equivalen al 5,6% del PIB, más un 1,1% del PIB anual para evitar que surjan los rezagos que se han acumulado en el pasado, sin considerar inversiones estratégicas postpuestas y nuevas inversiones. Empero, las inversiones del sector público siguen teniendo tasas de crecimiento negativas. Para superar esas brechas se podría recurrir al endeudamiento; Sin embargo, esta no parece ser la mejor opción de política pública, ya que un mayor endeudamiento externo puede generar efectos negativos en la calificación de riesgo-país, y un mayor endeudamiento interno puede fomentar la entrada de capitales, precisamente en momentos en que el Banco Central está tratando de contrarrestarla para evitar sus efectos sobre el tipo de cambio. Así, las posibilidades de sentar las bases para un crecimiento sostenido son muy limitadas, si no se impulsa una reforma fiscal orientada a superar las brechas de inversión y de gasto social en el combate a la pobreza. A lo anterior se agregan deficiencias importantes en

la calidad del gasto, reflejadas en la gestión institucional, y que se materializan en excesivos tiempos de contratación y formalización de negocios, en duplicación de funciones y en la subejecución de presupuestos, en especial en el Conavi y el Fodesaf. Contar con más recursos es una condición necesaria, mas no suficiente si no se mejora, adicionalmente, la capacidad de gestión institucional.

La mayor estabilidad externa del 2006 se debió a un aumento significativo de la inversión extranjera directa (IED), que financia un alto porcentaje del déficit en cuenta corriente y permite acumular reservas monetarias internacionales, pero que también aumenta la vulnerabilidad. Esta última es determinada por la incertidumbre acerca de la continuidad de la IED, tanto por las condiciones del entorno económico nacional y la falta de inversiones públicas complementarias, como por el nivel de arraigo de estas inversiones en la economía costarricense, caracterizado por débiles encadenamientos productivos.

Los cambios que se darán en el sector financiero, con la irrupción de bancos

internacionales en los mercados local y regional, en términos de una probable reducción de los márgenes de intermediación, entre otros, no se traducirá en beneficios para el desarrollo si no se complementan con más inversiones públicas. Al mismo tiempo, preocupa el impacto que el crecimiento del consumo pueda tener sobre la demanda interna y, en consecuencia, sobre la estabilidad, es decir, la inflación y el déficit de la cuenta corriente.

En conclusión, el 2006 presentó buenos resultados macroeconómicos, que deben ser mantenidos en los próximos años para ampliar el sendero de expansión del crecimiento en el mediano y el largo plazo y generar mayores oportunidades para la población. Mejoraron la estabilidad y la solvencia, pero su sostenibilidad requiere más recursos y un uso más eficiente de estos. Para ello se necesita una mejor gestión institucional, que permita superar los rezagos en inversión pública, además de la definición y aplicación de políticas públicas para fomentar los encadenamientos productivos.

## Oportunidades

La elevada tasa de crecimiento del PIB real, impulsada por la sostenida expansión de las exportaciones de bienes y servicios (turismo), así como por la reactivación de la demanda interna, la reducción de la brecha entre PIB e IND, el importante dinamismo de la inversión del sector privado, los mayores niveles de consumo, las buenas expectativas de consumidores y productores y la generación de empleo, contrastan con el magro

repunte del salario mínimo real, el deterioro en la distribución del ingreso y el estancamiento de los niveles de pobreza, que no se traducen en mayores oportunidades para la población. En efecto, en el 2006 se crearon 53.025 puestos de trabajo -un incremento del 3%- y el desempleo bajó en 0,6 puntos porcentuales, para situarse en 6%. El índice de salario mínimo real promedio aumentó solo 1,7%, un crecimiento que se da por

primera vez desde 1999, pero que se mantiene estancado desde entonces. Por su parte, la distribución del ingreso se deterioró, luego de que en los últimos tres años venía mostrando una continua, aunque leve, mejoría; y la pobreza, aun habiéndose reducido un punto porcentual con respecto al año anterior, se mantuvo en el rango de 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales, situación que prevalece desde 1994.

## Continúa el crecimiento de la demanda externa

En el 2006 la demanda externa mostró un crecimiento superior al promedio de los últimos diez años, más por el comportamiento de las exportaciones de bienes que por las de servicios (turismo). Su expansión fue de 16,7%, superior a la del 2005 y la cifra mayor de los últimos seis años. Los incrementos en el rubro de bienes se concentraron en el sector agrícola de exportación (piña y banano,

principalmente), que creció un 19%, casi 16 puntos porcentuales más que en el 2005, y en productos industriales elaborados bajo el régimen de zonas francas, cuyo crecimiento fue de 15,9%.

Una novedad del sector exportador durante los dos últimos años es el aumento de las exportaciones con destino a Asia, que pasaron de representar el 2,6% del total en el 2004, a 6,8% en el

2006. Sin embargo estas exportaciones, que se dirigen sobre todo a China, provienen de una sola empresa (Intel). Además, el 50% de las exportaciones totales de bienes se mantiene concentrado en siete artículos y el 66% en veinte rubros, de los 3.796 productos que se exportan actualmente (Procomer, 2007).

## Se reactiva la demanda interna

Todos los componentes de la demanda interna mostraron un mayor dinamismo en comparación con el año anterior. La formación bruta de capital fijo fue la que más creció entre 2005 y 2006, de 6,0% a 9,6%; le siguieron el gasto de consumo de los hogares (3,6% a 5,6%) y el gasto de consumo final del Gobierno (0,1% a 2,9%).

El mayor gasto de consumo de los hogares obedece al comportamiento de tres factores: el incremento del empleo, el aumento del ingreso promedio de los hogares más ricos y los altos niveles del crédito para consumo. Sin embargo, el aumento del ingreso fue desigual en términos del acceso de la población a más oportunidades, ya que solo se presentó

en los quintiles de mayores ingresos, mientras los quintiles de menores ingresos experimentaron un decrecimiento.

Tanto la inversión privada como el gasto de consumo de los hogares en el 2006 superaron el promedio de los últimos diez años (crecieron 5,7% y 2,1%, respectivamente). Esto denota que se ha ampliado el acceso de la población a bienes y servicios de calidad.

## Agricultura, industria, construcción y transporte impulsan el crecimiento

Los sectores de mayor crecimiento en el 2006 fueron construcción (18%), agricultura y pesca (10,8%), industria manufacturera (10,4%) y transporte y comunicaciones (10,3%). Las razones que explican estos resultados se asocian al comportamiento del sector exportador y a la acrecentada inversión del sector privado.

El nuevo Gobierno dirigió la política productiva del Plan Nacional de Desarrollo al crecimiento de estos sectores. El sector terciario (servicios) redujo su aporte en relación con años anteriores, pero sigue siendo el sector que más contribuye al crecimiento, dada su mayor participación en la generación del PIB (53,2% en el 2006). Finalmente,

a pesar del fuerte repunte del sector construcción, su contribución al crecimiento fue de 8,8%, muy por debajo de los sectores antes comentados, pero superior a la cifra reportada para el período 1996-2004.

## Crecimiento del PIB no genera efectos iguales en el empleo en el mediano plazo

En el mediano plazo, hay una alta correlación entre los aumentos en la producción y el empleo en los sectores más dinámicos (transporte, almacenamiento y comunicaciones, e intermediación financiera), pero la relación no es tan clara en otros sectores (industria, electricidad y agua, construcción y actividades inmobiliarias y servicios) (Sauma, 2007). En este último aspecto inciden factores de productividad del trabajo, pero también de la utilización de capital y tecnología. Además, en el caso de la construcción, el auge de la actividad en zonas costeras y otros lugares alejados en muchos casos obliga a los trabajadores a residir en hogares colectivos,

los cuales, al no ser considerados en la Encuesta de Hogares, podrían estar siendo subestimados.

Ahora bien, si se realiza un análisis de mediano plazo y se valora cuánto cambia la tasa de crecimiento del empleo si la tasa de crecimiento del PIB aumenta un 1% (elasticidad empleo del PIB), se obtiene que, en promedio, entre 1990 y 2006 el empleo creció un 0,64% por cada 1% de incremento del PIB. Conforme se va acortando el período de estudio, esta elasticidad va aumentando: 0,71 para 1994-2006, 0,74 para 2000-2006, y 0,82 para 2001-2006. La diferencia entre esta última cifra y la anterior se explica porque en el 2000 hubo una reducción en el empleo.

Un tema que debe llamar a reflexión es que los empleos de los sectores que más contribuyen al crecimiento no están cubiertos por la seguridad social. Según datos de la CCSS, en el período 2003-2006 el porcentaje de asegurados en estos sectores fue inferior al 50% de los ocupados. Esa tendencia varió poco en el 2006: solo el 62% de los ocupados totales contaba con seguro de salud, resultado que disminuye de modo significativo si se considera únicamente a la empresa privada, donde apenas el 42% de los trabajadores está asegurado (CCSS, 2007). La cobertura de seguridad social de la fuerza de trabajo es un aspecto crítico en la generación de empleos de calidad.

## Aumenta el subempleo invisible

El subempleo invisible mostró un fuerte aumento; pasó de 201.133 personas en el 2005 a 266.218 en el 2006, un incremento del 32,4%. Esto se refleja en la tasa equivalente de subempleo invisible, que se ubicó en 3,8, la más alta registrada por las encuestas de hogares desde 1987.

Este resultado es relevante, pues de mantenerse y agravarse con el tiempo, mostraría un importante deterioro en

la calidad del empleo, que debería ser especialmente estudiado y atendido. Sin embargo, cabe adelantar algunas consideraciones. En primer lugar, del total de personas en condición de subempleo invisible, los hombres son los más perjudicados (72,2%) y además, cuando se consideran las tasas equivalentes, la tasa para los hombres es mayor que para las mujeres (4,2% y 3,1%, respectivamente). En segundo lugar, solo un

porcentaje muy bajo de esos mismos ocupados es migrante del exterior, por lo que también debe descartarse un problema con ese origen. Por último, el 66,5% de los afectados por este tipo de subempleo son asalariados del sector privado, lo cual demanda acciones inmediatas del Gobierno en la forma de inspecciones laborales, pues refleja un posible incumplimiento en el pago de salarios mínimos.

## Aumenta el crédito dirigido a los consumidores y las familias

El crédito otorgado a los hogares y los consumidores en el período 2000-2006 creció a un ritmo anual promedio de 13,5%, en contraste con el crédito dirigido a las actividades productivas primarias (agropecuarias) y secundarias (industria manufacturera) que, en conjunto, se expandieron a una tasa anual promedio de -1,2%. Este importante crecimiento del saldo de crédito bancario, junto con el desarrollo de otras fuentes de financiamiento para las familias (aso-

ciaciones de trabajadores, asociaciones de ahorro y crédito, grupos mutualistas, casas comerciales, casas de préstamo y prestamistas informales) ha significado un aumento muy acelerado en el endeudamiento de los hogares y alimentado el gasto de consumo privado, incluso en aquellos períodos en que los ciclos económicos adversos se han traducido en menores tasas de crecimiento del ingreso. Varios factores explican la rápida expansión del crédito otorgado por el

sistema bancario a los consumidores y los hogares, entre ellos: la mejora en los niveles de ingreso y las condiciones de vida de la población durante los últimos veinte años, que los hicieron atractivos para los intermediarios financieros; la reducción de los márgenes en las operaciones de la banca corporativa, producto de la intensa competencia local y externa; el desarrollo tecnológico empleado en la provisión de servicios financieros y las economías de escala necesarias

para participar con éxito en el segmento de banca de personas. No obstante, las empresas pequeñas y medianas siguen enfrentando problemas para insertarse en el sector productivo local e internacional, y el acceso al crédito, el acompañamiento y la capacitación se mantienen como los principales obstáculos para su competitividad.

El auge del crédito dirigido a las familias ha generado cambios sustanciales en la composición de la cartera crediticia de la banca comercial. En 1985, el crédito de vivienda y consumo representaba tan solo el 4% del total; veintidós años después esa participación ascendió al 50%. Este resultado se observa tanto en los bancos públicos como en los privados;

la proporción del crédito total que representaban los préstamos de vivienda y consumo en el caso de los estatales pasó de 5% en 1985 a 51% en el 2006, y de 2% a 49% en los privados. La expansión de las carteras de vivienda y consumo y servicios se da, en ambos segmentos del sistema bancario, a costa del crédito para actividades agropecuarias y para la industria manufacturera.

## Estabilidad y solvencia económicas

El 2006 fue un buen año en materia de estabilidad y solvencia. Los desequilibrios internos disminuyeron: la inflación fue de 9,4%, la menor en los últimos trece años; el déficit fiscal del sector público consolidado se redujo por cuarto año consecutivo y llegó al 0,4% del PIB, el más bajo de los últimos quince años, y el déficit del Gobierno Central descendió a 1,1% del PIB, continuando la tendencia que experimenta desde el 2002 y situándose en el valor más bajo de los últimos

veinticinco años. En cuanto a los desequilibrios externos, el déficit en cuenta corriente se mantuvo en 5%, igual que en el 2005, y la cuenta de capitales mostró un superávit mayor que el año anterior, con lo cual se contrarrestó el aumento que registró el déficit en la cuenta de bienes y se generaron reservas monetarias internacionales adicionales por 1.030,8 millones de dólares, para un acumulado neto de 3.115 millones de dólares, equivalentes al 14% del PIB.

La reducción del déficit fiscal del Gobierno Central se debió a la sostenida contención del gasto, alentada por la disminución en el pago de intereses de la deuda, pero sobre todo al incremento real de los ingresos, que fue del 13,3%, muy superior a la expansión promedio de los últimos años (4,6%). La carga tributaria llegó al 14% y colocó al Gobierno en una situación de mayor solvencia, pese a que no se aprobó una reforma fiscal.

## La inflación fue menor de dos dígitos

La significativa baja que se registró en la inflación obedece a los esfuerzos realizados por la autoridad monetaria para mantener la estabilidad económica, al descenso en las expectativas inflacionarias, que logró disminuir el efecto de la cadena inflacionaria, y a la des-

aceleración del crecimiento en los precios del petróleo y el café, que tienen una ponderación importante dentro del índice de precios al consumidor (IPC) y que explican el 20% de su reducción en el 2006 (BCCR, 2007). La disciplina fiscal mostrada durante el año también

tuvo impactos en la inflación. La mayor recaudación tributaria y la reducción del pago de intereses de la deuda redujeron las presiones sobre la demanda, lo cual, acompañado del crecimiento de la producción nacional, favoreció la disminución de ese indicador.

## IED con nuevo récord histórico

A lo largo de los últimos veinte años, los flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia Costa Rica pasaron de ser inversiones basadas en el aprovechamiento de recursos naturales y de incentivos a las exportaciones, hacia actividades relacionadas con favorables condiciones de acceso a mercados, para luego avanzar hacia procesos con elevados niveles de eficiencia y productividad y, más recientemente, al uso de activos tecnológicos y conocimiento.

En el 2006, el flujo de IED fue de 1.469,1 millones de dólares, la cifra más

alta registrada en el país. Su tasa de crecimiento fue de 70,6% y representó el 6,6% del PIB, lo que colocó a Costa Rica en el noveno lugar como receptor de IED entre las naciones de América Latina (Cepal, 2007a). Este tipo de inversión es la principal fuente de financiamiento de la cuenta corriente, por encima de las transferencias netas de capitales y los préstamos externos.

En resumen, la IED que llega a Costa Rica está relacionada con la búsqueda de eficiencia, activos tecnológicos y conocimiento. Además, es liderada

por el régimen de zonas francas, que ha logrado hacer un aporte significativo en términos de exportaciones y empleos, pero con una base mínima de encadenamientos productivos y una alta concentración en las zonas urbanas. Esto señala la necesidad de plantear una propuesta de políticas activas que fortalezcan las inversiones en zonas de menor desarrollo relativo y se enmarquen dentro de una política integral de desarrollo (Matarrita, 2007). Las características actuales de la IED en Costa Rica sugieren la existencia de una economía dependiente, en la que

buena parte de las empresas locales tiene escasa autonomía para reconfigurar subsistemas productivos a su favor, en presencia del poder de grandes compañías extranjeras. Para avanzar hacia una economía autosustentable, que quiebre este patrón, deben promoverse condiciones favorables para un desarrollo científico y tecnológico que incluya la creación de estructura en ese ámbito.

Un aspecto importante que se debe resaltar es que la IED no está anclada irreversiblemente en el país, y que ello puede afectar la sostenibilidad del déficit en cuenta corriente, por lo que es necesario incrementar su nivel de arraigo. Para ello es conveniente definir políticas públicas orientadas al fortalecimiento de los encadenamientos productivos estratégicos y la mejora permanente

del recurso humano. Un esfuerzo en este sentido debe complementar el diseño del nuevo esquema de incentivos para las empresas exportadoras desde zonas francas y las acciones tendientes a generar un ambiente de mayor certidumbre en materia comercial.

## Política monetaria y cambiaria: después de veinte años se pasa de un sistema de minidevaluaciones a uno de bandas

Los ejes de la política monetaria en el 2006 fueron la reducción de las expectativas inflacionarias, la modificación del régimen cambiario y el control de la tasa de interés de política, en procura de no incentivar movimientos bruscos en la entrada de capitales. Esto tuvo el propósito de contrarrestar las presiones que

implica tener una cuenta de capitales abierta y un régimen cambiario semifijo, que obligan a una mayor intervención del Banco Central para disminuir las presiones sobre la demanda interna y su efecto en el incremento de precios. Los resultados de estas políticas lograron impactar el comportamiento de la

inflación, pero además fueron efectivas gracias a que el aumento del déficit en cuenta corriente fue cubierto con la entrada de IED, la cual se mantiene como su principal fuente de financiamiento, como ya se comentó.

## Un régimen monetario centrado en la estabilidad supone flexibilidad cambiaria

La estrategia seguida en el 2006 consiste en reconocer expresamente que el propósito esencial de la política monetaria de largo plazo es el logro de niveles de inflación bajos y estables. El Banco Central anuncia oficialmente al público las metas cuantitativas para la tasa de

inflación con un horizonte de dos o más años, de manera que queden supeditados a éstas cualesquiera otros objetivos. De esta forma, la decisión de flexibilizar el régimen cambiario debe visualizarse en todo momento en el marco del proyecto estratégico institucional orientado

a implementar en el mediano plazo un régimen monetario de metas de inflación. En este sentido, cuanto mayor efectividad se le quiera conferir a la política monetaria para controlar la inflación, mayor debe ser el grado de flexibilidad

## Los primeros resultados del nuevo régimen cambiario

En los primeros ocho meses de operación del nuevo régimen, es posible observar señales de mayor competencia entre las entidades y más acceso a información por parte del público, sobre la negociación de divisas en el mercado cambiario; los tipos de cambio son bastante similares entre las entidades y los márgenes de intermediación son relativamente bajos.

Según Mora y Prado (2007), aun considerando el corto lapso transcurrido desde que en octubre de 2006 se decidió establecer una banda cambiaria en

sustitución de las minidevaluaciones, puede decirse que la transición ocurrió de manera ordenada; luego de los ajustes de los primeros días, el mercado reaccionó en la forma prevista por la mayor parte de los agentes económicos. Además, hay indicios de que varios de los efectos esperados se comienzan a notar: la percepción de riesgo cambiario provocada por la incertidumbre en el comportamiento futuro del tipo de cambio parece estar promoviendo, incluso antes de acordarse el cambio, una reducción en la tendencia a la dola-

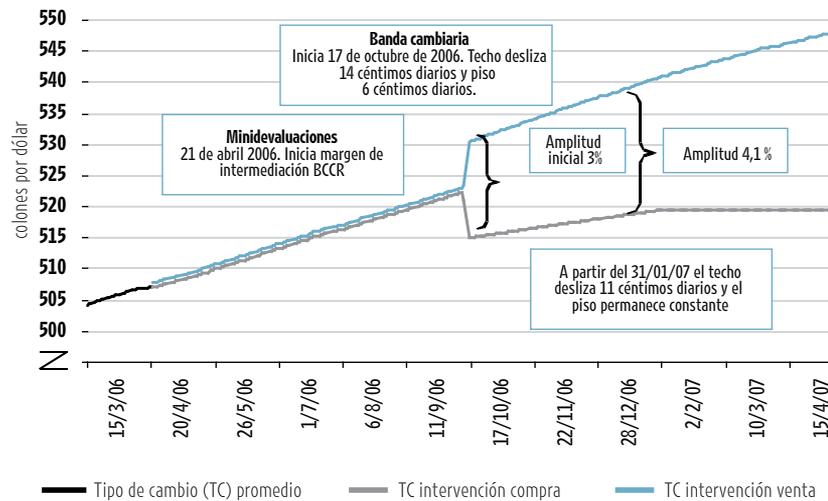
rización financiera, reflejada en una mayor preferencia por títulos en moneda nacional, así como en la disminución de las posiciones en divisas de las entidades financieras. Aunado a lo anterior se aprecian expectativas de menores tasas de inflación y devaluación, según detectan las últimas encuestas realizadas por el BCCR.

Recientemente, Lizano (2007) presentó algunas valoraciones sobre el impacto del nuevo régimen cambiario. Su apreciación básica es que no se ha logrado lo que se deseaba: mantener la

fluctuación del tipo de cambio nominal dentro de los límites de la banda y detener la acumulación de reservas monetarias internacionales en manos del Banco Central, para ayudar a disminuir sus pérdidas. Además expresa oposición a que se reduzca el "piso", en el tanto lo considera una señal a los especuladores -"se les estaría haciendo el juego"- para que traigan más dólares al país, motivados por una posible ganancia de capital originada en esa disminución. Argumenta que, aun cuando la estabilidad de precios sea el objetivo principal de algunos bancos centrales, como en los casos de Chile y de Suiza, al diseñar su política estos también toman en cuenta la evolución de la parte real de la economía. En particular preocupa el efecto que pueda tener la apreciación real del colón sobre los exportadores, pues recibirían menos colones por sus exportaciones, mientras que sus costos locales aumentarían.

GRAFICO 7

### Características de la banda cambiaria de Costa Rica



Fuente: Mora y Prado, 2007, con datos del BCCR, 2007.

## Disminuye déficit del sector público consolidado, por cuarto año consecutivo

El comportamiento de las finanzas públicas dice mucho acerca de la evolución de la solvencia económica del país. En este sentido el 2006 fue un buen año, ya que hubo una mejora en las finanzas del sector público consolidado. Por cuarto año consecutivo su déficit decreció; pasó de representar el 2,23% del PIB

en el 2005 a 0,4% (44.691 millones de colones) en el 2006, el más bajo de los últimos quince años. Este resultado responde a la disminución del déficit del BCCR, del sector público no financiero y del Gobierno Central.

El resultado del 2006 evidencia una ruptura del ciclo político-electoral de las

finanzas públicas, el cual se relaciona con aumentos en el gasto con el fin de mejorar, en el corto plazo, la percepción del electorado sobre su nivel de bienestar y, por consiguiente, obtener resultados más favorables en los procesos electorales (Programa Estado de la Nación, 2003).

## Avances en el proceso de recaudación tributaria

En el 2006 los ingresos tributarios corrientes crecieron significativamente: 24,6%, en comparación con 19,6% en el 2005. Las dos principales razones que explican este logro son el alto crecimiento de la economía y las mejoras realizadas en el proceso de recaudación tributaria. Sin embargo, no es posible identificar cuánto del aumento de los ingresos responde a cada una de estas causas. Entre los principales esfuerzos realizados en materia de recaudación destacan los siguientes:

- Mejoramiento de la capacidad de gestión: la administración tributaria fue fortalecida con la contratación de quinientos nuevos funcionarios a partir del año 2006, lo que implicó un aumento de más de un 30% del personal de Tributación, Aduanas y la Policía Fiscal, todos orientados a labores de control tributario y lucha contra el fraude y la evasión. Complementariamente, se está desarrollando un programa de capacitación que abarca desde la inducción

hasta la especialización, en las diferentes ramas del control tributario. La inversión en capacitación sustantiva se duplicó en el 2006 con respecto a años anteriores, e incluye temas de gran complejidad, como Derecho Tributario, gestión del riesgo tributario y aduanero, técnicas de selección de casos por fiscalizar, control de precios de transferencia, control de origen de las mercancías, estudios de valor y manejo de nuevos sistemas de control tributario masivo, entre otros,

fundamentales para descubrir, regularizar y sancionar el incumplimiento, así como para promover una mejor gestión en la recaudación de impuestos.

- El sistema Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA): los primeros resultados de la aplicación de este instrumento han sido notorios y congruentes con los objetivos buscados: disminución del tiempo de retiro de mercancías por parte de usuarios e intermediarios; reducción de los costos de operación en pago

de comisiones (desde la aplicación del TICA se han ahorrado más de 1.000 millones de colones en comisiones bancarias, equivalentes al 0,01% del PIB del 2006); efectividad en el control centralizado, gracias a una mejor orientación del control por medio de la inteligencia y el análisis de riesgo, y mayor información para las acciones de control posterior, mediante la realización de operativos apoyados por la Dirección de Policía de Control Fiscal y actividades de fiscalización.

- El proyecto de tributación digital: con esta iniciativa se espera obtener información por medios electrónicos; reducir inconsistencias, cuya corrección actualmente consume gran cantidad de recursos; facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de los contribuyentes; simplificar y estandarizar trámites y formularios; estructurar datos con base en la inteligencia del negocio (insumos de apoyo al control fiscal integrado); mejorar la cultura tributaria y generar mayor transparencia y rendición de cuentas.

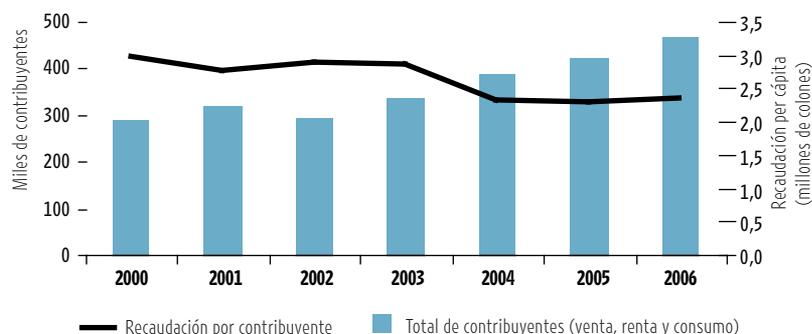
## Crece el número de contribuyentes

Los esfuerzos de mejora en la recaudación también se reflejan en un crecimiento más acelerado en el número de contribuyentes, específicamente a partir del 2003. El total de contribuyentes en renta, ventas y consumo se incrementó como promedio anual un 12,1% entre 2003 y 2006. No obstante, en el mismo período la recaudación real en esos tres tributos se expandió a una tasa menor (6,8%). Como resultado, el monto promedio recaudado por contribuyente ha tendido a descender (gráfico 8). Ello se explica porque el aumento en los contribuyentes se relaciona con pequeñas y medianas unidades tributarias, mientras que la cantidad de grandes contribuyentes no ha crecido de manera significativa.

Desde el punto de vista geográfico, entre 2003 y 2006 el mayor aporte de nuevos contribuyentes correspondió a la provincia de San José. De acuerdo con el tamaño de la población, le siguieron Alajuela, Heredia y Cartago. Aunque en el período estudiado Guanacaste registró el mayor crecimiento porcentual en el número de contribuyentes (18,7%), la estructura de estos no ha sufrido cambios importantes. La participación de esta provincia dentro del total nacional de contribuyentes pasó de 3,5% en el 2002 a 4,5% en el 2006, una variación pequeña en contraste con el auge inmobiliario

GRAFICO 8

### Contribuyentes tributarios y recaudación por contribuyente<sup>a/</sup>



a/ Se refiere al total de contribuyentes en renta, ventas y consumo.

Fuente: Rosales, 2007, con datos del Ministerio de Hacienda.

que viene experimentando Guanacaste, que tampoco se refleja en un incremento de la recaudación. Un sistema tributario poco progresivo y equitativo podría resultar en una limitada captura del dinamismo de las actividades; por ejemplo, el impuesto a los bienes inmuebles se puede diluir con la creación de sociedades anónimas. Asimismo, la recaudación podría estar enfrentando dificultades en términos de la capacidad de gestión de las municipalidades, particularmente en el rubro patentes y en el impuesto a la propiedad inmueble.

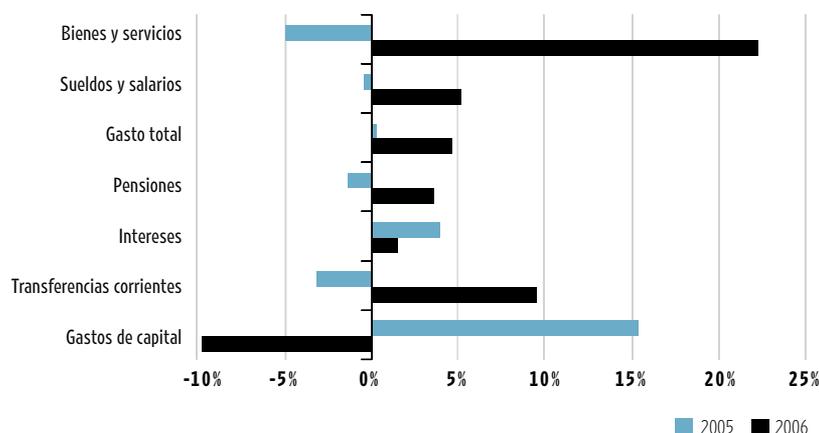
## Aumentan los gastos del Gobierno Central

Si bien el Gobierno que asumió funciones en mayo del 2006 decidió revertir la política de contención que se venía aplicando desde el 2003, el gasto se redujo en 0,5 puntos del PIB en relación con el 2005. Las cifras anuales del 2006 no reflejan la decisión de la Administración entrante de dedicar más recursos a infraestructura, vivienda y educación, entre otros, pero el análisis semestral de los datos sí la confirma. Los gastos sin intereses crecieron en términos reales un 8,5% durante el segundo semestre del 2006, en tanto que un año antes, en ese mismo período, habían caído un 2,5%.

Por otra parte, los egresos indican que en el 2006 se dio una importante expansión en las transferencias corrientes (recursos para Fododaf, educación y otros gastos sociales), pero también una notable reducción en los gastos de capital (que incluyen las transferencias al Conavi). Es posible que la intención del nuevo Gobierno, de aumentar la inversión en la red vial, se haya visto afectada por la existencia de un presupuesto

GRAFICO 9

### Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central



Fuente: Rosales, 2007, con datos de la Contraloría General de la República.

aprobado con anterioridad y por la falta de capacidad de gestión institucional para incrementar el gasto en poco tiempo. Por su parte, el gasto en sueldos y salarios creció por encima de la tasa de expansión de los gastos totales, poniendo de manifiesto su característica de

“disparador” de los egresos públicos. Finalmente, los gastos clasificados por función muestran que la Administración Arias aumentó el gasto, en términos de variaciones con respecto al PIB, en los rubros de educación, seguridad y vivienda.

## Una aproximación a las brechas de inversión en infraestructura

La inversión requerida para llevar la red vial nacional asfaltada a un estado de buenas condiciones, según el parámetro de medición del FWD, equivale al 4,4% de la producción nacional (Lanamme-UCR, 2006). Una vez que las carreteras asfaltadas alcancen un buen estado, sería necesaria una inversión anual del 0,7% del PIB para mantenerlas en ese nivel. Esta cifra supera en un 75% el promedio anual de las transferencias realizadas por el Gobierno al Conavi en

los años de contención del gasto (2003-2006), e incluso es un poco mayor que el promedio anual del período 2000-2002 (0,6% del PIB). En total, se requieren 1.275 millones de dólares para cerrar las brechas de inversión en infraestructura y en el sector social (5,6% del PIB) y una inversión del 1,1% del PIB (250 millones de dólares) por año, para evitar que se vuelvan a presentar rezagos en estos ámbitos.

## ¿Cómo financiar el cierre de las brechas de inversión?

De acuerdo con estimaciones de las autoridades hacendarias, la reforma fiscal planteada por el Gobierno permitiría obtener recursos frescos equivalentes a alrededor del 4% del PIB. Ese monto sería insuficiente para cerrar las brechas existentes según las cifras antes presentadas, aunque, de lograrse, representaría un avance importante con respecto a otras reformas tributarias efectuadas en el pasado. Cálculos basados en el cambio experimentado por la recaudación entre el año en que se implementó un ajuste fiscal y el período siguiente, muestran que las cuatro reformas aplicadas al impuesto de ventas en los últimos veinte años tan solo aportaron un 1,8% del PIB cada una.

Una fuente adicional para generar recursos frescos es una recaudación más eficiente. Buena parte del dinamismo de los ingresos tributarios en el 2006 surgió precisamente de una mejor gestión recaudatoria, asociada a mayores controles cruzados, automatización de sistemas y capacitación del recurso humano, entre otros. Se registran avances importantes en esta materia, pero aún falta camino por recorrer. En un estudio reciente del Banco Mundial, López (2004) estima que la sub-recaudación en Costa Rica equivale al 3,3% del PIB. Además, la Contraloría General de la República (CGR, 2002) calcula que, en promedio, el país requiere incrementar su carga tributaria en 2,6% del PIB, a fin de que sea consistente con su nivel de

ingreso per cápita, su índice de desarrollo humano y su coeficiente de Gini. Dos estudios elaborados por el ente contralor identifican importantes tasas de evasión en los impuestos sobre la renta y ventas, especialmente en el grupo de grandes contribuyentes. Señala que en este grupo existe una limitada recaudación en lo referente al impuesto sobre las utilidades (CGR, 2006a), y que entre 2000 y 2005 estos contribuyentes pagaron impuestos en una proporción menor a la que corresponde según lo que reportan sus activos y utilidades brutas.

Finalmente, otra alternativa para financiar las inversiones requeridas es aumentar la deuda pública. No obstante, este mecanismo pocas veces es visto como viable, especialmente en América Latina, donde la mayoría de los países contabilizan elevados niveles de deuda pública respecto al PIB, tienen a su haber varias crisis de deuda externa y sus economías son muy vulnerables a *shocks* externos. De acuerdo con Easterly y Serven (2003), la inversión en infraestructura tiene un efecto virtuoso sobre el crecimiento. Por su parte, Canning y Bennathan (2000) señalan que la tasa de retorno social de la inversión en infraestructura es más alta en las naciones donde existen mayores rezagos en este campo. Para el caso particular de Costa Rica, estos autores estiman que la tasa de retorno de la inversión en carreteras pavimentadas es 5,2 veces más alta que la correspondiente a la inversión en el

capital físico. Estos resultados podrían justificar un mayor endeudamiento orientado a cerrar las dos brechas que aquí se comentan, toda vez que la inversión social en áreas como la educación también se asocia a un círculo virtuoso. Sin embargo, esta opción de financiamiento tiene que ser abordada con cautela, ya que puede generar efectos negativos en la calificación de riesgo-país. Además, si se van a extraer recursos del mercado interno, hay que tener cuidado con las tasas de interés, sobre todo en momentos en que el Banco Central procura contrarrestar los efectos de las entradas de capitales sobre el tipo de cambio.

En resumen, la posibilidad de contar en un plazo cercano con los fondos necesarios para superar los rezagos comentados es un reto importante para las autoridades, que deberán considerar acciones en todas las alternativas señaladas, con sus particularidades. El objetivo es cerrar las brechas existentes en inversión social y en infraestructura, de modo tal que se mejore tanto la calidad como la cantidad del gasto, y se logre una más equitativa distribución de la riqueza. Los espacios políticos para la aprobación de la reforma fiscal son reducidos en el corto plazo; la generación de recursos frescos por la vía de la mejora en la recaudación toma tiempo y tiene sus límites; la concesión de obra pública no termina de ponerse en marcha y un mayor endeudamiento no parece ser la opción de política más conveniente.

## Problemas en la capacidad de gestión de las instituciones

El financiamiento de las brechas existentes en infraestructura e inversión social no es el único problema que enfrentan las autoridades; también hay una dificultad, no menor, asociada a la capacidad de gestión institucional y a la calidad del gasto público. Contar con más recursos y poder gastarlos, en áreas que son claves para la competitividad y el desarrollo económico del país, son condiciones necesarias pero no suficientes. El último *Reporte Mundial de Competitividad* (WEF, 2007), que contiene un índice de percepción acerca de la calidad del gasto público -entendida como el grado de desperdicio en la ejecución del gasto- en 125 países, ubica a Costa Rica en una posición desventajosa en cuanto la calidad del gasto público, si se compara con naciones que tienen un PIB per cápita similar

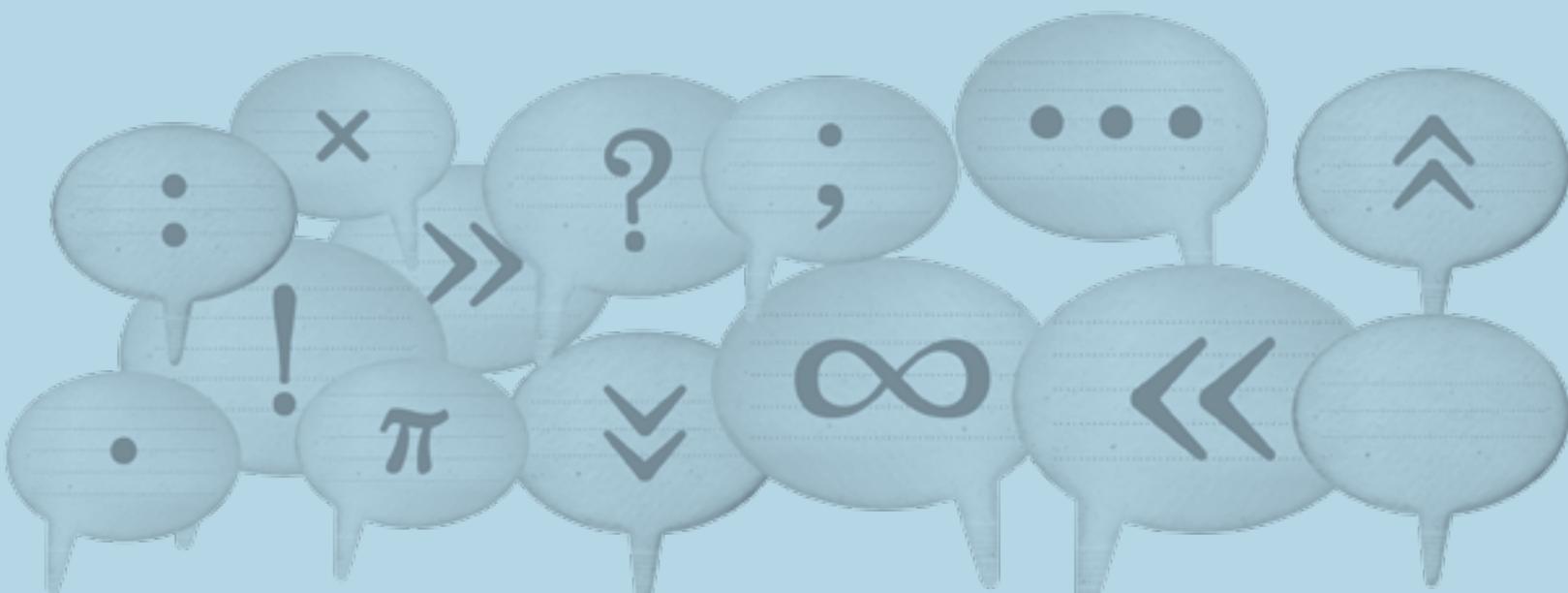
Los problemas de gestión de las instituciones públicas se reflejan, entre

otras cosas, en el tiempo que tardan los procesos de contratación. Casi una tercera parte de estos tiempos es consumida por la fase de planificación, que es el plazo que transcurre entre la solicitud y la emisión del cartel.

Otros indicadores refuerzan estos resultados. Según el Banco Mundial (World Bank, 2006), en Costa Rica se requieren 77 días para formalizar un negocio, lo que implica llevar a cabo once procedimientos. Estas cifras son de las más altas en la región y colocan al país en una posición desventajosa entre las naciones que tienen o están por firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Por otra parte, se identifican serios problemas de gestión y duplicación de funciones en las entidades del sector social y el Conavi.

Buena parte de los problemas citados se traducen en una alta subejecución de los presupuestos institucionales. En

promedio, el porcentaje de subejecución entre 2000 y 2006 fue del 26% en Conavi y del 24% en Fodesaf. Tomando estos niveles de subejecución como un reflejo de los problemas de gestión institucional existentes en el país, cerrar las brechas en infraestructura e inversión social, estimadas en 1.275 millones de dólares, supone una inefectividad en la ejecución de recursos equivalente a 325 millones de dólares. Con este panorama, la decisión de las actuales autoridades, de asignar más gasto al sector social y a infraestructura, es necesaria pero parece insuficiente para superar el rezago en estos campos. La intención de aumentar la inversión en áreas relevantes para el desarrollo nacional es acertada, pero en ausencia de mecanismos de ejecución eficientes, la efectividad disminuye y se genera un desperdicio de recursos, con un costo superior si el financiamiento se obtiene por endeudamiento público (Rosales, 2007).



## Armonía con la naturaleza



### VALORACION GENERAL

Costa Rica transita por un camino contradictorio, entre una imagen ecológica fuertemente arraigada (dentro y fuera de sus fronteras) y la profunda huella de impactos ambientales que dejan las acciones humanas y que se hace más honda por la falta de planificación en el uso del territorio. Esto evidencia en el país una tensión entre el notable crecimiento económico y la protección ambiental, cuyos resultados incrementan la vulnerabilidad de los logros en esta última materia. La normativa y el discurso político de las autoridades gubernamentales se han basado desde hace varios años en una vocación conservacionista; sin embargo, como se ha reportado en anteriores ediciones de este Informe, los desafíos actuales se relacionan más con el uso insostenible de los recursos por parte de los actores económicos y las presiones de la población (ahora mayoritariamente urbana) sobre la tierra, el agua y el aire, así como con la debilidad institucional para controlar y mitigar el deterioro del ambiente. La distancia entre el discurso y la práctica hace que la sostenibilidad de los avances en la conservación no esté garantizada y permite la creciente acumulación de problemas que comprometen la calidad y disponibilidad de bienes ambientales. La gestión en este ámbito se enmarca dentro de un conjunto de relaciones y dinámicas sociales y productivas que, generalmente, funcionan con ritmos y criterios ajenos a la aspiración de un desarrollo en armonía con la naturaleza.

Hoy es posible observar que la disponibilidad y calidad de recursos que el país ha tenido como certezas, en realidad

se encuentran amenazadas y vulnerables: la presión sobre las fuentes de agua es muy alta, lo que compromete su futuro y genera contaminación en las zonas costeras; se debilita la capacidad de satisfacer la demanda eléctrica a partir de fuentes limpias y persiste la dependencia de fuentes de energía contaminantes y caras; se anuncia una crisis de abastecimiento de madera y el agotamiento de recursos pesqueros, en directo perjuicio de los pobladores de las costas; monocultivos de fuerte impacto ambiental están en rápida expansión; el uso del territorio se da en un marco de escasas regulaciones y falta de planificación, que permite el deterioro de áreas de alta riqueza ecológica, la afectación de las cuencas hidrográficas y el traslado de contaminación y residuos entre unas zonas y otras. Los agentes económicos se comportan como si el daño en el patrimonio natural que provocan las prácticas inadecuadas de producción no tuviera efectos en la rentabilidad futura de sus actividades.

Ejemplo claro de estos problemas es el desordenado desarrollo de la actividad turística e inmobiliaria en las costas, que visibiliza la falta de controles efectivos del Estado. En el 2006 destaca especialmente el alto crecimiento inmobiliario en Guanacaste y el Pacífico, que ocurre en entorno de regulaciones limitadas, por la falta de capacidades institucionales y de voluntad política local y nacional para el ejercicio de potestades en esta materia. Asimismo, la zona marítimo-terrestre, un patrimonio de valor ambiental, turístico, social y productivo, enfrenta situaciones de irregularidad y descontrol, que superan las capacidades de las débiles municipalida-

des y en algunos casos son favorecidas por su mala gestión. Esto evidencia las debilidades del ordenamiento territorial, cuyos instrumentos se desaprovechan: en el 2006 solo 36 de los 89 gobiernos locales<sup>13</sup> contaban con los planes reguladores que dispone la ley desde 1968.

Ante tal panorama, este capítulo aporta, de manera exploratoria, un enfoque territorial centrado en el concepto de cuencas hidrográficas. Este subraya la conexión entre todas las actividades, población, tierra, agricultura, aire y agua, en un territorio determinado. Este abordaje deja patente la inadecuada gestión que realiza la sociedad costarricense sobre estas unidades. La cuenca del río Grande de Tárcoles, albergue de la mayor cantidad de población y expansión urbana, resalta como la más deteriorada del país. En ella se quedan sin recolectar 100.000 toneladas métricas anuales de basura, además exhibe sobreuso del 15,2% de su área y presenta alta contaminación del agua y, en consecuencia, de las zonas costeras que le sirven de drenaje. Un recurso de amparo presentado en el 2006 (declarado con lugar en el 2007) sienta un precedente, al responsabilizar a dos ministerios, el ICAA y 34 municipalidades de haber dejado de cumplir sus funciones y permitido el fuerte deterioro ambiental de la cuenca.

La dinámica de uso incontrolado de los recursos también compromete la equidad en el acceso de la población a esos mismos recursos. La falta de regulación no solo permite la ocupación ilegal en la zona marítimo-terrestre, sino que incluso llega a ocasionar el impedimento de paso para la población en zonas

que deben ser inalienables. Los subsidios cruzados en el sector energético hacen que el costo de mantener bajos los precios del diesel y el combustible para aviones recaiga sobre algunos consumidores, sin responder a criterios ambientales o sociales. Adicionalmente, diversos estudios muestran brechas cantonales en la calidad del servicio de agua potable, por lo general en zonas con bajos índices de desarrollo humano, como Matina, Buenos Aires, Talamanca, La Cruz y Upala, entre otros. En materia de riesgo se percibe también vulnerabilidad social y ambiental ante eventos naturales de repetido impacto en algunas áreas y ante el efecto negativo de accidentes tecnológicos, que durante el 2006 pusieron de manifiesto la falta de controles sobre el cumplimiento de las normas de seguridad.

El país registró dos éxitos fundamentales en el 2006: el territorio protegido alcanzó el 26,4% del total y se confirmó una importante recuperación de cobertura forestal, de un 48% del territorio. No obstante, estudios científicos revelan vacíos de conservación para el efectivo

resguardo de la biodiversidad, y señalan "puntos calientes", de gran riqueza natural, que no tienen ningún tipo de protección, como los golfos de Papagayo y Dulce. Asimismo, la cobertura forestal incluye zonas vulnerables que se encuentran desprotegidas o bajo esquemas de incentivos de corto plazo. Todo lo anterior indica que Costa Rica está lejos de usar los recursos naturales según su capacidad de reposición, y en casos específicos ya se perciben limitaciones para un disfrute equitativo por parte de la población. Quizás la aspiración que muestra más avance es la de lograr una mayor participación de la sociedad civil en la protección y manejo del ambiente, aunque todavía el marco formal presenta debilidades. Identificar la manera en que las regiones se benefician del patrimonio natural y aumentar la capacidad de injerencia de las comunidades en la conservación, se mantienen como tareas pendientes.

En materia ambiental, el 2006 puede caracterizarse como un año de transición. El cambio de gobierno y el intenso debate nacional en torno al Tratado Libre Comercio entre Centroamérica, República

Dominicana y Estados Unidos desplazaron la atención y bajaron el perfil de los conflictos socioambientales, pero el crecimiento en las denuncias formales en este ámbito demostró no solo la permanencia, sino el aumento de los problemas. El nuevo Gobierno presentó una amplia agenda en este tema, con una serie de propuestas que serán objeto de análisis en posteriores ediciones de este Informe. Por el momento, surge como desafío central un compromiso político claro en el que participen todos los sectores, para identificar los caminos de mejora, tanto en la protección del patrimonio natural como en el control de los impactos ambientales y la huella ecológica de la dinámica económica y social. La evidencia que recoge este capítulo obliga a pensar en la necesaria integración de la normativa, las capacidades institucionales y los recursos de las entidades públicas encargadas de manejar el territorio y hacer cumplir el derecho a un ambiente sano, de modo que se logre un encuentro entre el discurso político y la práctica.

## Acelerado desarrollo costero con escasa regulación ambiental

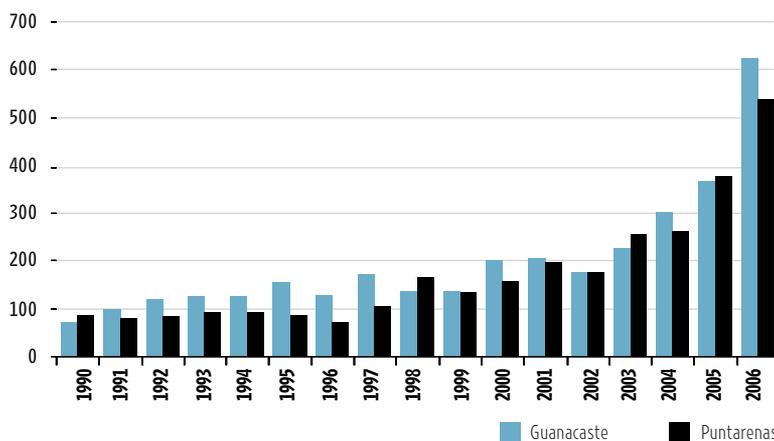
Las zonas costeras se han convertido en los últimos años en un claro ejemplo de dos preocupaciones: por un lado, el desencuentro entre la dinámica económica y el control de sus impactos ambientales; por el otro, las debilidades en la planificación y ordenamiento del territorio. La Sala Constitucional ha planteado que no se debe sobreponer el desarrollo económico al derecho de las y los ciudadanos a un ambiente sano y libre de contaminación, siendo el Estado y las municipalidades los principales obligados a garantizarlo<sup>13</sup>.

Una de las actividades que parecen darse en un marco de escasa regulación es el intenso desarrollo inmobiliario en el litoral Pacífico, que parece reproducir los desordenados patrones de configuración metropolitana, caracterizados por ser expansivos y por la ausencia de planificación. El auge constructivo superó en 2005 y 2006 los promedios históricos y se expande hacia Guanacaste y el Pacífico Central. El uso residencial concentra el 70% del total construido. Entre los mismos años, el total construido en el país creció un 31%, en tanto que en Guanacaste lo hizo en 69,5% y en Puntarenas en 44,3% (gráfico 10). Entre los primeros ocho cantones con mayor participación están Santa Cruz, Carrillo y Garabito (18% del total del país) (Román, 2007). Un estudio estimó los montos de bienes inmuebles adquiridos por extranjeros en un total de 176,5 millones de dólares en 2004 y de 224,5 millones de dólares en 2005. Guanacaste (37%) y Puntarenas (25%) capturaron buena parte de estas inversiones (Chávez y Ocampo, 2006), y hay señales de que este dinamismo continuará.

Parte de las preocupaciones radica en las debilidades en la planificación del uso del territorio. Estudios del Departamento de Protección y Saneamiento Ambiental de la Municipalidad de Santa Cruz y fiscalizaciones de la CGR (CGR, 2007) identificaron irregularidades en planes reguladores costeros y diversos problemas ambientales en visitas de campo a

GRAFICO 10

### Área total anual de construcciones y ampliaciones, según provincia (miles de metros cuadrados)



Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad de Estadísticas Económicas del INEC.

diversos proyectos. Entre sus hallazgos se señalan problemas como la falta de protección de manglares y bosques, irregularidades en el amojonamiento y la delimitación de los terrenos, amenazas al ecosistema, ausencia de regulación para la extracción de madera, movimientos de tierra con afectación sobre humedales, prácticas de terraceo en laderas con vista al mar que no cuentan con los respectivos permisos, y extralimitación de las entidades municipales en el ejercicio de sus potestades legales, entre otros (Román, 2007). Otras investigaciones han concluido que los planes reguladores costeros carecen de una visión integral para el manejo de esos territorios; están lejos de responder a políticas de desarrollo local sostenible y, en su mayoría, atienden los intereses de los desarrolladores de proyectos turísticos e inmobiliarios, quienes pagan a las empresas que elaboran esos planes (Fundación Demuca, 2005).

La intensa actividad en estas zonas genera fuertes presiones sobre los recursos. En Guanacaste hay preocupación por la oferta hídrica y se han suscitado repetidos conflictos por el uso del agua, como

en el caso del acuífero de Nimboyores. En Guanacaste y las regiones Pacífico Central y Huetar Norte, la cantidad de pozos perforados en el período 2000-2005 superó el total de la década de los noventa. La expansión más importante se ha dado en el sector turístico (Romero, 2006). Igualmente, en cuanto a energía eléctrica, en el 2006 llama la atención el consumo del sector general en Guanacaste y San Carlos, donde se reportaron tasas de crecimiento superiores al 11%; esto puede deberse nuevamente al auge de una actividad turística e inmobiliaria intensiva y el uso de equipos de aire acondicionado, entre otros. También se ha identificado en canchas de golf de los hoteles de playa la aplicación de altas cantidades de herbicidas, insecticidas, fungicidas y fertilizantes, que conllevan el riesgo de impactar negativamente el litoral (Fournier y Fonseca, 2007).

Paralelamente, el patrimonio formado por la zona marítimo-terrestre evidencia problemas serios en las políticas y los entes encargados de su control. La Sala Constitucional ha insistido en la inalienabilidad de la zona pública, pero hay

juzgados locales que reconocen allí derechos privados<sup>14</sup>. Pese a la obligatoriedad de contar con el amojonamiento y planes reguladores costeros para otorgar concesiones (Reglamento de la Ley 6043), estas

se adjudican sin que se haya cumplido la totalidad de los requisitos. Existen casos, en que la concesión, de hecho, se extiende hasta la zona pública. También se presentan situaciones de restricción al

libre paso por la zona pública, como hacen algunos dueños de negocios en Sámara, Tamarindo y otros sitios, y en ciertos complejos turísticos, con la ayuda de guardas privados (Arrieta, 2007).

## Avances en la protección muestran debilidades

Costa Rica es un país reconocido por sus esfuerzos de conservación. Ocupando solamente el 0,03% de la superficie terrestre, aporta casi el 4,5% de la biodiversidad que se conoce en todo el mundo. Sus políticas de las últimas décadas le han permitido alcanzar dos logros fundamentales: un alto porcentaje de áreas protegidas y una notable recuperación de cobertura forestal. La importancia de dar sostenibilidad a estos avances hace fundamental conocer su vulnerabilidad. En el área protegida se mantiene un crecimiento modesto, pero sostenido. En el 2006 se crearon cuatro nuevos refugios nacionales de vida silvestre; de esta forma, el número de áreas silvestres protegidas (ASP) se elevó a 165 y el territorio bajo conservación estatal a un 26,4%. Sin embargo, existen limitaciones institucionales y una fuerte presión de las actividades humanas sobre la biodiversidad y la vida silvestre, aunadas a la desprotección de otras zonas que, para su conservación, dependen de ciertas condiciones susceptibles de cambio.

La *Propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad de Costa Rica*, conocida como Grúas II (Sinac et al., 2007), analizó el estado legal de las tierras dedicadas a la conservación (para los casos sobre los que había información disponible) y concluyó que un 13,7% del territorio nacional continental está en conservación permanente, un 10,3% bajo conservación parcial, es decir, son tierras en las que se imponen algunas restricciones pero que permiten extracción de recursos, y un 5,9% está en tierras cuyas restricciones se establecen por contrato. Este último se hace por períodos cortos o relativamente cortos (menos de quince años) o se suscribe por deseo de los propietarios particulares, como los refugios de vida silvestre privados, el pago de servicios

ambientales o las reservas privadas, los cuales se consideran iniciativas de conservación temporal. En total, estas tierras sumarían el 29,9% del territorio nacional. El estudio señala que habría que poner en marcha diferentes estrategias de conservación para asegurar la representatividad de los 31 ecosistemas identificados en el área continental, siete de los cuales están fuertemente amenazados y algunos casi extintos. Se identificó un vacío de conservación de biodiversidad total de 283.322 hectáreas, un 5,6% de la superficie del país. Además, se elaboraron mapas sobre las zonas de recarga acuífera y se demostró la desprotección existente en ellas, que en su mayoría se encuentran fuera de las ASP (mapa 1).

En cuanto al territorio marino, la extensión protegida corresponde a un 0,7% del total, muy por debajo de la recomendación internacional de tener al menos un 10%. Conservación Internacional (CI) y el Centro de Investigaciones de Ciencias del Mar y Limnología (Cimar) presentaron en 2006 un estudio con recomendaciones para mejorar la protección de estas áreas; los resultados afirman que los golfos de Papagayo y Dulce son “puntos calientes” con gran diversidad de especies y ecosistemas, pero sin ningún tipo de protección. Además identifican otras áreas cuyas características biológicas y ecológicas requieren urgente atención estatal, como mayor protección, zonificación y control de actividades. Algunas son:

MAPA 1

### Zonas de recarga acuífera y áreas protegidas. 2006



Fuente: Sinac et al., 2007.

bahía Culebra, sistema Sierpe-Térraba, golfo de Nicoya, Tortuguero y Gandoca-Manzanillo (Cimar-CI, 2006).

El segundo hallazgo importante es la confirmación de una recuperación de la cobertura forestal. La investigación científica reitera esta tendencia, aunque señala la necesidad de considerar temas colaterales, como vulnerabilidad, calidad, ubicación y conectividad, para hacer sostenible este avance. Durante el 2006 se presentó el último estudio sobre Costa Rica elaborado por la Universidad de Alberta (Canadá) y el ITCR, con financiamiento del Fonafifo. Según ese trabajo,

en el 2005 la cobertura forestal alcanzó un 48% del territorio, sin contar manglares, páramos y plantaciones forestales. Esta cobertura aumentó en 169.914 hectáreas entre 2000 y 2005, como resultado de procesos de regeneración de bosques, mientras que la pérdida de cobertura (en áreas que eran bosque en el 2000) fue de 23.689 hectáreas (Sánchez et al., 2006).

Pese a la importancia de esta noticia, se señala que las áreas de recuperación son vulnerables a ser deforestadas nuevamente, y que de las áreas de bosque solo un 44% tiene algún

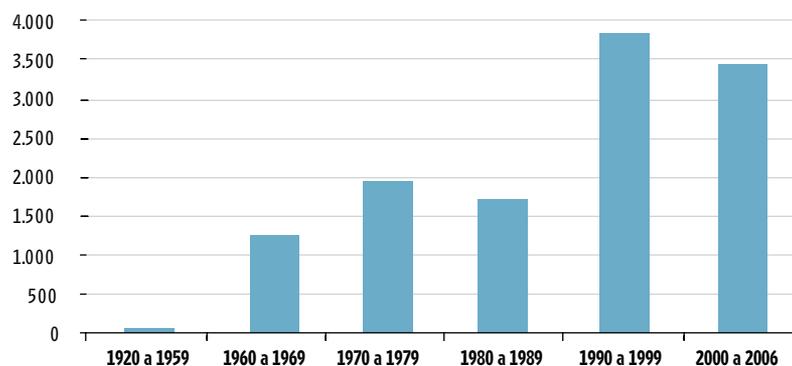
grado protección (Sánchez et al., 2006). Desde la década anterior, Costa Rica presenta regeneración secundaria que ha reforzado este avance, gracias al positivo impacto del programa de pago por servicios ambientales (PSA), la disminución de la actividad ganadera y otros factores (Baltodano, 2007). No obstante, estas áreas son vulnerables al cambio de uso y su consolidación requiere una estrategia coherente con políticas adecuadas a nivel nacional. La región Chorotega es la de mayor recuperación, con un 51% de cobertura; sin embargo, solo un 14% de esa área está protegido (Sánchez et al., 2006).

## Se evidencia agotamiento en recursos naturales clave

El análisis del estado y uso de los recursos naturales muestra situaciones límite de vulnerabilidad en algunos de ellos, que la sociedad costarricense ha dado por garantizados durante mucho tiempo (como el agua, la riqueza dulceacuícola y marina, la madera o la energía limpia). En el caso de las aguas subterráneas se percibe una fuerte presión. Entre 1998 y 2005 su consumo aumentó un 42%. Para el 2006 el Senara reportó un total de 12.855 pozos legales (gráfico 11), además de una estimación de 13.819 si se incluyen los ilegales; el 75% de los primeros se localiza en el Valle Central y en Guanacaste. Por otra parte, el 81,2% de la población recibió agua de calidad potable<sup>16</sup>, proporción que en 1991 apenas alcanzaba el 50%. Pese a lo anterior, el servicio muestra algunas disparidades. Una evaluación sobre sus condiciones a nivel cantonal realizada por el ICAA encontró dieciséis cantones que mostraron valores inferiores al promedio nacional en cinco parámetros<sup>17</sup>: Acosta, Dota, Alfaro Ruiz, Orotina, Poás, San Carlos, Upala, Alvarado, El Guarco, Abangares, Hojanca, La Cruz, Buenos Aires, Matina, Siquirres y Talamanca (Mora, 2007).

Otro hecho que preocupa es el anuncio formulado por las autoridades en el 2006, sobre el agotamiento de los recursos madereros. Para el 2005 (último dato disponible) se calculó un consumo nacional de 1.018.569 m<sup>3</sup>, el 65% de los cuales proviene de plantaciones forestales (ONF,

GRAFICO 11  
Pozos legales perforados, por década



Fuente: Senara.

2007). Esta cifra supera significativamente los 774.591 m<sup>3</sup> registrados como promedio anual entre 1998 y 2004. Parte de este crecimiento se explica porque durante el 2005 se fabricaron cuatro millones de tarimas para exportación, que consumieron poco más de 400.000 m<sup>3</sup> de madera; esto representó el 40% del consumo nacional de ese año y el 60% de la producción en plantaciones forestales (Barrantes y Salazar, 2005). Paralelamente, la extinción de especies forestales es una amenaza crónica y de la cual se conoce poco. Costa Rica ha vedado la corta de 18 especies de árboles de maderas finas, que se encuentran en peligro de extinción. Otros estudios identifican 53 especies de plantas en peligro, de las cuales 30 se consideran

en estado crítico; todas corresponden a árboles maderables, explotados por sistemas no sustentables (Rodríguez et al., 2006). Otros reportes señalan unas 300 especies con algún grado de amenaza (Coecoceiba, 2003).

Pese a los avances logrados en la política forestal y de servicios ambientales, Costa Rica no logró evitar el desabastecimiento anunciado. EL PSA ha apoyado la conservación y recuperación de bosque en casi un 10% del territorio nacional en la última década, y ha incidido en la conservación de un 18% del total de bosques y un 32% de los bosques fuera de ASP (Sánchez et al., 2006). Actualmente hay tres propuestas de reforma al sistema de PSA en la corriente legislativa (expedientes 16.169, 15.708 y 15.797). Uno

de los temas relevantes por debatir es la planificación de la asignación de los recursos. En el 2006 se pagó un máximo de 64 dólares por hectárea por año para la recuperación de bosques, en contratos de cinco años, y para reforestación (plantaciones forestales) un máximo de 816 dólares por hectárea en diez años (decreto 33226-Minae). En Costa Rica se ha estimado una superficie aproximada de entre 100.000 y 120.000 hectáreas dedicadas a plantaciones forestales, lo que las convierte en uno de los cultivos más extensos del país<sup>18</sup>. Aunque se reconoce su valor en términos ambientales, no está garantizada la sostenibilidad de ese impacto, por cuanto, al estar relacionado con una actividad productiva, depende de factores y decisiones que pueden cambiar con el tiempo.

Por otra parte, la actividad agrícola compromete la calidad del ambiente. En el contexto centroamericano Costa Rica mantiene uno de los mayores índices de uso de plaguicidas, en términos de ingrediente activo por habitante (2,5 kg), por trabajador agrícola (37,2 kg) y por área cultivada (22 kg/ha). En varias ocasiones la CGR ha apuntado el débil control que ejerce el Estado en esta materia (Bach, 2007). El impacto alcanza casi todo el territorio: los agroquímicos *endosulfan* (insecticida) y *clorotalonil* (fungicida) fueron detectados en suelos y aire de los parques nacionales Braulio Carrillo (sector Barva) y volcán Poás, provenientes de plantaciones de las llanuras del Caribe, que los utilizan en gran escala (Daly et al., 2007). La piña muestra una expansión explosiva: en el 2006 su cultivo creció un 43,5% y un 208% en relación con el 2000. La erosión en los piñales es muy alta y su expansión ha afectado los bosques en las orillas de los ríos. Entre abril de 2003 y agosto de 2006 se tramitaron trece denuncias contra fincas de piña en las áreas de conservación La Amistad-Pacífico, Tortuguero y Arenal-Huetar Norte, por invasión de áreas de protección, construcción de canales y tala de árboles (Sinac, 2007).

Otro desafío de alcance nacional es el uso sostenible de la energía y el control de sus impactos económicos, sociales y ambientales. Es claro que el transporte es el principal responsable de la dependencia

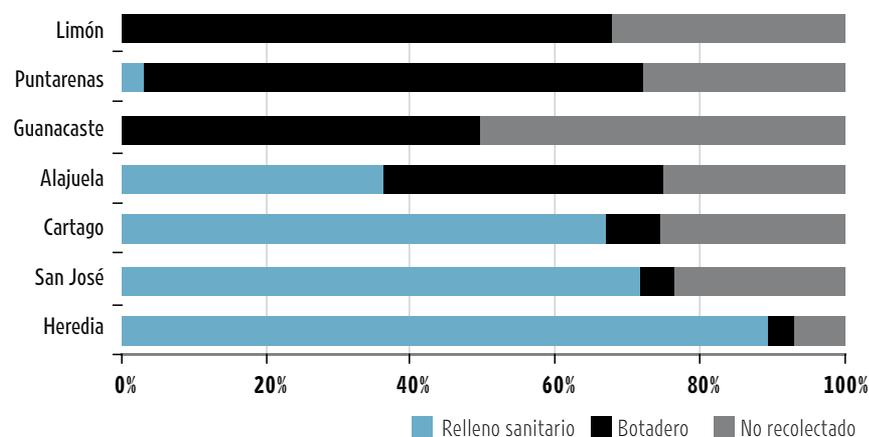
de fuentes contaminantes y caras como los hidrocarburos; estos representan cerca del 76,3% del consumo total. En el 2006 se presentó un aumento de 7,3% en el consumo total de energía, muy similar al crecimiento del PIB el mismo año (8,2%). Además se duplicó el uso relativo de hidrocarburos (diesel y búnker) para generación térmica de electricidad (de un 3,3% a un 6,6% de las ventas totales de Recope). Pese al alto costo de tal dependencia (1.249 millones de dólares de factura petrolera en el 2006), se mantienen subsidios cruzados, que no responden a criterios ambientales o sociales. El precio de venta de las gasolinas fue en promedio un 14,2% superior a su costo (precio de importación más costo de operación), mientras en el diesel y el *jet fuel* los diferenciales fueron inferiores en 9,8% y 9,6% en promedio, respectivamente (Fernández y Araujo, 2007). En materia de energía eléctrica el país ha comenzado a mostrar limitaciones en su capacidad de satisfacer la demanda, como ocurrió sobre todo a inicios del 2007. Entre 2000 y 2006, la capacidad instalada pasó de 1.700 a 2.096 MW. La producción de electricidad creció un 5,2% entre 2005 y 2006, con

una participación importante de fuentes no renovables (diesel y búnker). Por su parte, en el mismo período las ventas (consumo) crecieron un 6,1% y el consumo por cliente un 2,8% en promedio.

Por último, el sector municipal no logra resolver los problemas de recolección y tratamiento de los residuos sólidos domiciliarios; el 64% de los gobiernos locales dispone de ellos en botaderos a cielo abierto y en vertederos con y sin control, principalmente en los municipios con elevada población rural. La inadecuada gestión está provocando la reaparición de enfermedades, contaminación de aguas subterráneas con materiales tóxicos, estrangulamiento de drenajes durante la época de lluvias, contaminación visual y paisajística, daños a los ecosistemas y generación de gases con un potencial de calentamiento 56 veces mayor que el del carbono, por la descomposición anaeróbica de la materia biodegradable. Del total nacional de basura no recolectada, San José aporta el 40% (122.219 toneladas métricas), Alajuela el 17%, Guanacaste el 13% y Heredia apenas el 2% (gráfico 12). En Guanacaste, Puntarenas y Limón prácticamente no se están tratando los residuos sólidos (Soto, 2007).

GRAFICO 12

## Recolección y destino de la basura, por provincia. 2006



Fuente: Soto, 2007.

# Una mirada territorial sobre las principales cuencas hidrográficas

Uno de los principales desafíos de la gestión ambiental es comprender y regular la interacción entre las personas y la naturaleza, en territorios particulares. Como se ha venido señalando, en el país prevalece un panorama complejo para el ordenamiento territorial. La planificación, regulación y monitoreo del uso del territorio es una tarea que compete al menos a veintidós instituciones (Mivah et al., 2006). Un estudio del 2005 encontró un cuerpo de 45 leyes, reglamentos o decretos que contienen algún aspecto relacionado con la planificación y control del uso del suelo<sup>9</sup> (CNE, 2005). Dentro de este marco está el concepto de cuencas hidrográficas, un espacio definido por principios hidrológicos y que como unidad de análisis permite ligar, a través del agua y su calidad, el estado de los demás recursos, de las actividades humanas y de los ecosistemas. Este año, en el capítulo 4 del Informe Estado de la Nación se analiza la situación de las principales cuencas hidrográficas del país. A continuación se comentan algunos resultados seleccionados.

En general, las características biofísicas varían entre las cuencas estudiadas, pero se pueden identificar amenazas y problemas comunes. En casi todos los casos existe un porcentaje significativo de sobreutilización del territorio, que en Tárcoles alcanza un 15,2%. A pesar de ser la más poblada, es la región con menos iniciativa de organización social para una gestión de recuperación ambiental. Excepción importante es un recurso de amparo presentado en el 2006, que responsabiliza a varias entidades de permitir el fuerte deterioro ambiental de la cuenca (recuadro 2).

Los principales ríos están significativamente deteriorados, con problemas de conservación de suelos, alta sedimentación por malas prácticas agrícolas, destrucción de los bosques riparios y ecosistemas impactados por sustancias tóxicas. En todas las cuencas hay monocultivos extensivos, y la que menos tiene, Tárcoles, recibe el impacto directo del crecimiento urbano desordenado y

## RECUADRO 2

### El recurso de amparo por la contaminación del río Tárcoles

En el año 2004 el partido Garabito Ecológico, apoyado por CoopeSoliDar R.L., la Defensoría de los Habitantes y la Municipalidad de Puntarenas, presentó ante la Sala Constitucional un recurso de amparo (n° 04-0088123-007) por la contaminación del río Tárcoles. Se denunció el indebido tratamiento de desechos sólidos y líquidos de los cantones, que provoca no solo un impacto negativo sobre las playas ubicadas en el cantón de Garabito, sino también un serio daño ecológico, en perjuicio del desarrollo turístico de las zonas afectadas. Este deterioro además incide sobre la calidad de vida de los habitantes y pone en evidencia una actitud negligente de las instituciones recurridas, debido a que no han aplicado en forma eficaz lo establecido en la Ley General de Salud y en el Reglamento de vertidos y reuso de aguas residuales. Se señala el vertido diario de desechos hospitalarios, aguas residuales industriales y negras sin ningún tratamiento

previo, en menoscabo del ambiente, las poblaciones actuales y las futuras generaciones. Los efluentes sin tratar del alcantarillado sanitario del 45% de la población de la cuenca generan deterioro en la calidad de las aguas superficiales y subterráneas, así como condiciones insalubres y contaminación en las fuentes de agua. Este problema es consecuencia del crecimiento no planificado, la deforestación, la falta de previsión de los impactos del uso urbano y el desconocimiento de la capacidad del sistema de alcantarillado pluvial. El recurso de amparo fue presentado en contra del Minae, el Minsa, el Gerente del ICAA, el Presidente Ejecutivo de la CCSS y los alcaldes de 34 municipios, y declarado con lugar en el 2007. En los siguientes Informes deberá analizarse si se toman acciones correctivas en estas entidades.

Fuente: CoopeSoliDar R.L., 2007.

expansivo de las últimas décadas en la GAM. En esta y las demás cuencas, el problema de la basura es tan serio como en el resto del país; en Tárcoles cada año quedan 100.000 toneladas métricas sin recolectar, así como 40.000 en Tempisque. El mal manejo de los residuos sólidos, líquidos y agroquímicos termina impactando la calidad de los litorales, las aguas y los recursos marino-costeros. Asimismo, se compromete la disponibilidad de agua para el consumo humano. El río Reventazón, el segundo más contaminado del país,

aporta el 25% del agua potable de la GAM. En todos los territorios analizados, las acciones de manejo son incipientes: en el área del Reventazón desde el año 2000 se tiene una ley que incorpora el concepto de gestión de la cuenca, pero la mayoría de las acciones que se han realizado son puntuales y en espacios muy reducidos, como microcuencas. En el capítulo 4 se analiza información sobre el estado de las principales cuencas hidrográficas y algunas características que permiten identificar sus amenazas en materia ambiental.

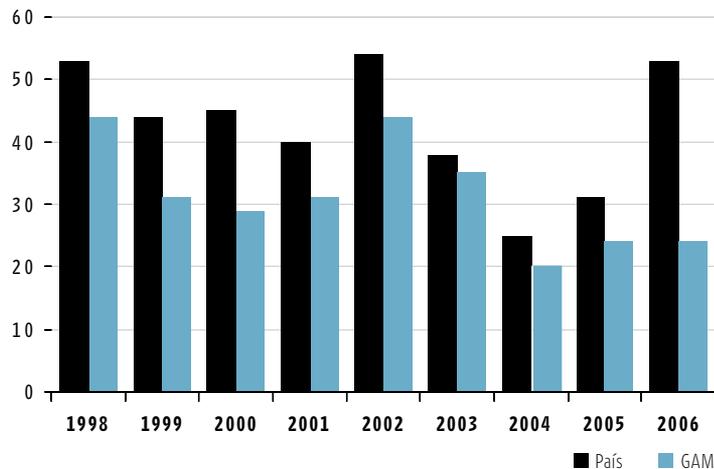
## Riesgo manifiesto por factores químico-tecnológicos

Durante el 2006 se mantuvieron las tendencias generales en cuanto al efecto de los eventos naturales en el país, pero llama la atención el impacto de los riesgos de origen antrópico. En el primer caso, Desinventar<sup>20</sup> reporta que solo un 17% de los desastres registrados se debió a un evento atmosférico extremo, mientras el mayor porcentaje (83%) se relacionó con eventos menores, que generan impactos reiterados en zonas socialmente vulnerables. Las inundaciones y los deslizamientos fueron de nuevo los más recurrentes (Brenes et al., 2007). Este año resalta el tema de los riesgos por factores tecnológicos o químico-tecnológicos, que han tomado un lugar preponderante en el escenario de vulnerabilidad del país. Los accidentes tecnológicos dejaron un saldo de cuatro muertes y decenas de personas heridas durante el 2006. Entre 1998 y 2006, la Unidad de Materiales Peligrosos del INS (Matpel) atendió 386 emergencias químico-tecnológicas, de las cuales 282 ocurrieron en la Gran Área Metropolitana (GAM) (gráfico 13).

En el 2006 el país experimentó dos de los incendios industriales de mayores proporciones en los últimos veinte años. El primero de ellos ocurrió en octubre en la estación de servicio Shell de Escazú y ocasionó la muerte de dos menores de edad; en diciembre se produjo un incendio en la terminal portuaria de la empresa Químicos Holanda, en Moín, donde perdieron la vida dos trabajadores. En estos casos no solo se evidenció la vulnerabilidad de los sistemas de seguridad

GRAFICO 13

### Emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS



Fuente: Sánchez, 2006, con datos de Matpel, INS.

utilizados en la industria y el sector servicios, sino también la de las comunidades aledañas y del Estado para manejar los impactos y desarrollar adecuados procesos de descontaminación y reparación (Brenes et al., 2007). En la mayoría de los accidentes tecnológicos, según las investigaciones del Departamento de Ingeniería de Bomberos, la causa obedece a deficientes medidas de seguridad en el trabajo, entre las que destacan: condiciones de la instalación eléctrica, trabajos de soldadura no autorizados en áreas de alto riesgo, manipulación inadecuada de recipientes, omisión de procedimientos de seguridad e incumplimiento de la normativa (E: Chávez, 2007<sup>21</sup>). En el caso de Limón, funcionarios del Cuerpo

de Bomberos señalan que se carecía de sistemas de detección, de supresión temprana del incendio y de contención que evitaran que las grandes cantidades de agua utilizadas en el combate del siniestro contaminaran los ecosistemas aledaños (E: Chávez, 2007). Además se notó la falta de mecanismos de información para alertar a las comunidades adyacentes a los puntos de riesgo, sobre el tipo de emanaciones a las que se exponen en accidentes con productos químicos (Brenes et al., 2007). La terminal de Químicos Holanda se ubicaba a menos de doscientos metros de las fuentes de agua potable que abastecían a más de 20.000 personas del distrito central de Limón.

## Fortalecimiento de la democracia



### VALORACION GENERAL

El balance del sistema político en el 2006 es insuficiente en términos de las aspiraciones del fortalecimiento de la democracia y su contribución al desarrollo humano. En dos de las aspiraciones que este capítulo valora -la gestión y representación política responsables y el sistema electoral y de partidos políticos- los resultados son preocupantes, y no compensados por los logros obtenidos en esas y otras aspiraciones.

En la primera aspiración, en el año 2006 quedaron patentes, como pocas veces en el pasado, los límites estructurales del sistema político costarricense para llevar adelante reformas. A pesar de ser un primer año de gobierno, en su transcurso se produjo una reorganización del Poder Ejecutivo orientada a la recuperación de coherencia política y una mayor eficacia en la gestión. Durante este lapso, el Ejecutivo también recuperó la capacidad de iniciativa política, comandó las relaciones con el Legislativo y pudo conformar una coalición parlamentaria mayoritaria relativamente estable (de centro-derecha), compuesta por 38 diputados y diputadas. No obstante, el nuevo Gobierno no consiguió impulsar sus prioridades de política pública y la legislación aprobada por el Congreso es magra en términos de desarrollo humano. En este contexto, el conflicto en torno a la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (TLC-CA) agravó sustancialmente los problemas, pues introdujo un efecto polarizador (y paralizante) que se ha profundizado y continúa haciéndolo en la actualidad.

El desempeño de la democracia costarricense en la aspiración de contar con un sistema electoral y partidos políticos con amplia participación ciudadana también fue preocupante en el período bajo estudio. Esta preocupación no surge de la desaparición, en las elecciones de febrero de 2006, del bipartidismo PLN-PUSC predominante en los últimos veinte años. Al fin y al cabo, la existencia de un esquema bipartidista no es un atributo de calidad democrática en un marco comparativo internacional<sup>22</sup>.

Lo preocupante es que los comicios municipales de 2006 reafirmaron dos tendencias: por un lado, constituyeron un nuevo episodio de desalineamiento político de la ciudadanía y, por otro, ratificaron los bajos niveles de participación ciudadana en los procesos electorales. Como resultado del primero de estos factores, la conformación de las instancias políticas municipales es hoy pluripartidista y sin mayorías dominantes. A la vez, se experimentó una alta volatilidad electoral. Con respecto al segundo, queda claro que las elecciones locales despiertan muy poco interés en la ciudadanía y que no fue circunstancial la baja participación registrada en las primeras elecciones municipales, en diciembre del 2002. Igualmente inquietante fue el nulo avance en materia del control sobre el financiamiento de las campañas políticas, área en la que persisten los vacíos y debilidades.

Las insuficiencias señaladas no impiden reconocer los logros que significan la reorganización del Poder Ejecutivo, la recuperación de su iniciativa política en las relaciones con el Congreso -clave en un sistema presidencialista-, la mejora en los indicadores agregados de eficacia del

sistema de administración de justicia y el impulso de iniciativas en la agenda de discusión internacional. Sin embargo, en el balance, estos avances no solo contrastan con la baja participación en los comicios municipales, la tendencia a la baja en el apoyo ciudadano a la democracia, la caída en el desempeño de la justicia penal y la escasa trascendencia de la legislación aprobada, sino que no consiguieron elevar la capacidad del sistema político para promover transformaciones sociales, políticas e institucionales.

A pesar del balance negativo global, el presente Informe despeja favorablemente una de las incógnitas que han planteado ciertos sectores de la opinión pública y las fuerzas políticas, en relación con la limpieza de las elecciones nacionales de febrero de 2006. Con base en una revisión minuciosa de lo ocurrido en las juntas receptoras de votos en las que hubo irregularidades electorales, un estudio realizado para esta edición arribó a dos conclusiones principales: por una parte, que las mesas donde se registraron inconsistencias de alto riesgo para la transparencia y limpieza del sufragio fueron muy pocas (menos de veinte) y que, aun anulándolas, no hubiese variado el resultado electoral; por otra parte, no se encontraron patrones anormales en cuanto al partido ganador, el margen de victoria o conformaciones de las mesas electorales que favorecieran a uno de los grupos en disputa. Por tanto, puede afirmarse que las elecciones de febrero de 2006, pese a los problemas de gestión electoral, fueron limpias y transparentes.

Otros ámbitos del desempeño democrático mejor evaluados por este Informe son el sistema de administración de justicia y la política exterior. En el primer tema se observa que el proceso de reforma y modernización del Poder Judicial ha contribuido a su independencia, transparencia y apertura al escrutinio público. En el 2006, por tanto, el aporte del sistema de administración de justicia al sistema democrático fue, en el balance, positivo, puesto que continuaron las mejoras agregadas en la eficacia del Poder Judicial. No obstante, una vez más esta publicación carece de los elementos de juicio necesarios para valorar la administración de justicia en términos de una justicia cumplida, pues la información disponible no lo permite. Pese a las fortalezas señaladas, en el 2006 hubo rendimientos desiguales en las instancias penales, un deterioro de los indicadores de desempeño de la Sala Tercera (penal) y una mezcla desfavorable de resultados positivos y negativos en tres materias judiciales (laboral, agraria y contencioso-administrativa), a los

que el Informe ha dado seguimiento en virtud de los problemas encontrados en ediciones anteriores.

En otro orden de ideas, el 2006 fue de revigorización de la política exterior, un año de virajes importantes en el estilo y contenido de la diplomacia costarricense. Con las nuevas autoridades, los temas de seguridad y armamentos han sustituido a los asuntos de derechos humanos como ejes centrales del quehacer nacional en este ámbito. Además se produjo un acercamiento político al mundo árabe e islámico y el establecimiento de vínculos diplomáticos con nuevos países. El acontecimiento más relevante (ocurrido fuera del período bajo análisis) fue la ruptura con Taiwán y el inicio de relaciones con China Popular, decisión que abre un frente político y comercial estratégico para el país. Estos aspectos contrastan con el escaso protagonismo de Costa Rica en el continente americano, donde las tensiones generadas por la compleja situación geopolítica han dificultado las pretensiones del Gobierno, de asumir un mayor liderazgo regional. La concreción de esas iniciativas dependerá

de que mejoren las condiciones actuales en los planos internacional y regional, consideradas como desfavorables.

Por último, el análisis de la democracia como forma de convivencia social muestra dos cambios relevantes. En primer lugar, las organizaciones sociales se han distanciado de los partidos políticos y el carácter de las demandas de los distintos actores ha adoptado un tinte político, en contraposición a las tradicionales peticiones reivindicativas. Estas transformaciones se dan en un entorno de alto pero declinante apoyo al sistema democrático.

En síntesis, el 2006 fue un año de cambios políticos importantes en el Ejecutivo, en el Legislativo y en las relaciones entre ambos. En términos del impacto de estas medidas, a pesar de la reorganización del Poder Ejecutivo, la formación de una alianza parlamentaria y la definición de una agenda nacional, los logros del primer año de gobierno fueron modestos.

## Elecciones de alcaldes con elevado ausentismo en las urnas

Al igual que en el 2002, en 2006 la ciudadanía costarricense desaprovechó la ampliación de las oportunidades de participación en los procesos de deliberación y escogencia de sus representantes políticos municipales. De los 2.603.770 electores habilitados para sufragar, solo un 24% hizo uso de este derecho. La ausencia de votantes en las urnas fue alta en comparación con procesos similares en otros países y con el resto de elecciones nacionales, pero se mantuvo estable respecto de lo acontecido en diciembre del 2002 (76% y 77%, respectivamente).

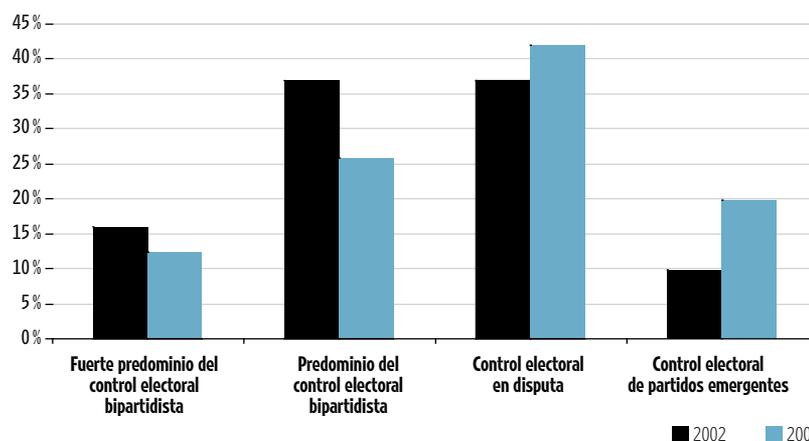
El Partido Liberación Nacional (PLN) ganó la elección por un amplio margen, pues obtuvo 277.589 votos en todo el país (46%). En segundo lugar se ubicó el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), con el 17,7%, y en la tercera posición el Partido Acción Ciudadana (PAC), que reunió el 14,6% de los sufragios. Si bien estos resultados pueden ser interpretados como una recuperación electoral del bipartidismo a escala local -particularmente del PUSC-, el estudio de un conjunto de indicadores descarta esa posibilidad. En este sentido, la elección de alcaldes del 2006 constituye la expresión a escala municipal de lo que en el Duodécimo Informe se denominó el fin de la era bipartidista.

En las elecciones de alcaldes, el número de cantones en los que la suma de los porcentajes de votación PLN-PUSC supera el 70% disminuyó de 43 a 31. En contraste, las localidades en las que el control electoral es disputado por las agrupaciones tradicionales y emergentes aumentaron de 30 a 34. Por último, la cantidad de municipios que son controlados por agrupaciones emergentes se duplicó, al pasar de 8 a 16. Estos datos reflejan la etapa de transición por la que atraviesa el sistema de partidos políticos.

Por otra parte, como aporte especial al capítulo "Fortalecimiento a la democracia", el Decimotercer Informe despeja favorablemente una de las incógnitas que han planteado ciertos sectores de

GRAFICO 14

### Distribución de cantones según categorías del control electoral partidario, en las elecciones de alcaldes. 2002 y 2006



Fuente: Alfaro, 2007.

CUADRO 2

### Juntas receptoras de votos con inconsistencias, por nivel de riesgo electoral, según elección. 2006

|                                       | Riesgo electoral |      |       |      | Total |
|---------------------------------------|------------------|------|-------|------|-------|
|                                       | Ninguno          | Bajo | Medio | Alto |       |
| Elección presidencial                 | 26               | 137  | 2     | 3    | 168   |
| Elección legislativa                  | 12               | 48   | 0     | 6    | 66    |
| Elección municipal                    | 18               | 77   | 2     | 2    | 99    |
| Elecciones presidencial y legislativa | 4                | 10   | 1     | 0    | 15    |
| Elecciones presidencial y municipal   | 1                | 12   | 1     | 1    | 15    |
| Elecciones legislativa y municipal    | 2                | 16   | 0     | 0    | 18    |
| Todas las elecciones                  | 2                | 26   | 1     | 6    | 35    |
| Total                                 | 65               | 326  | 7     | 18   | 416   |
| Porcentaje del total                  | 15,6             | 78,4 | 1,7   | 4,3  | 100,0 |

Fuente: Alfaro, 2007, con información del TSE.

la opinión pública y las fuerzas políticas, en relación con la limpieza de las elecciones nacionales de febrero de 2006. Con base en una revisión minuciosa de lo ocurrido en las juntas receptoras de votos en las que hubo irregularidades electorales, un estudio realizado para esta edición arribó a dos conclusiones principales: por una parte, que las mesas en las que se registraron inconsistencias

de alto riesgo para la transparencia y limpieza del sufragio fueron muy pocas (menos de veinte mesas), y que aun anulándolas, no hubiese variado el resultado electoral; por otra parte, y tomando en cuenta el total de juntas en las que se dio algún tipo de irregularidad, no se encontraron patrones anormales en cuanto al partido ganador, el margen de victoria, la cantidad de votos nulos o

conformaciones de las mesas electorales que favorecieran a uno de los grupos en disputa. Por tanto, puede afirmarse que las elecciones de febrero de 2006, pese a los problemas de gestión electoral que

fueron comentados por el *Estado de la Nación* en 2005 y 2006, fueron limpias y transparentes.

## Reestructuración del Ejecutivo busca mayor eficacia en su gestión

Como se mencionó, en el 2006 quedaron patentes los límites estructurales del sistema político e institucional costarricense para impulsar reformas que promuevan el desarrollo humano. Pese a que se trató de un primer año de gobierno y que se logró conformar una mayoría parlamentaria relativamente estable, no fue posible que, en un sentido u otro, los partidos alcanzaran acuerdos que permitieran superar el bloqueo recíproco. El nuevo Gobierno llevó a cabo una reorganización del Poder Ejecutivo para recobrar la coherencia política e imprimir mayor eficacia a la gestión de la Administración. Asimismo, el Ejecutivo recuperó la capacidad de iniciativa política, comandó las relaciones con el Legislativo y pudo construir una coalición parlamentaria de centro-derecha compuesta por 38 diputados y diputadas. Sin embargo, el nuevo Gobierno no logró llevar adelante sus prioridades de política pública y la legislación aprobada es magra en términos de desarrollo humano, en línea con el comportamiento observado en años recientes. En este contexto, hacia finales del año el conflicto acerca de la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CA) agravó sustancialmente los problemas, pues introdujo un efecto polarizador (y paralizante) que se ha profundizado hasta el momento actual.

La administración Arias Sánchez inició con la búsqueda de eficacia en la gestión pública y mayor coherencia política en su quehacer. Para alcanzar estos objetivos se impulsaron dos cambios importantes: por una parte, se reorganizó el Poder Ejecutivo, y por otra, se fortaleció el papel del Ministro de la Presidencia, que asumió funciones similares a las de un primer ministro en

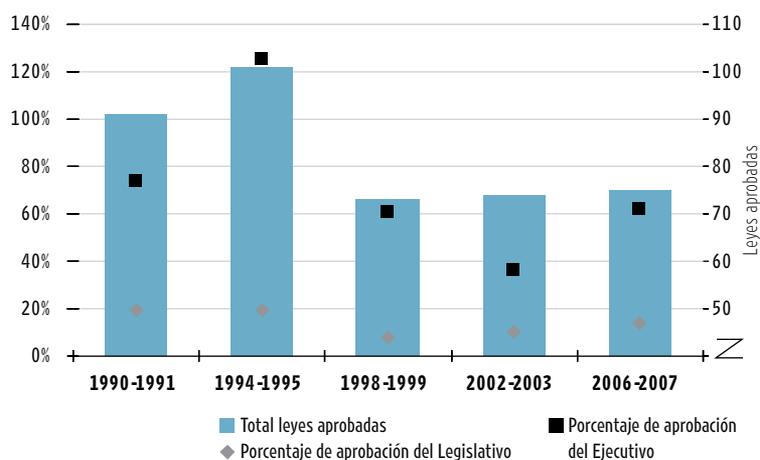
un régimen semipresidencial. Otro cambio significativo en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo fue la recuperación de la iniciativa política por parte del primero. A diferencia de lo acontecido en años anteriores, cuando el Ejecutivo fue calificado por este Informe como un poder políticamente débil y aislado, y con dificultades para presentarse como un actor cohesionado (Programa Estado de la Nación, 2005 y 2006), en el 2006 retomó la iniciativa política y estrechó los vínculos con la fracción oficialista y algunas de oposición en la Asamblea Legislativa.

Producto de lo anterior, el Gobierno consiguió varios resultados que, en principio, creaban mejores condiciones para impulsar sus prioridades de política pública en el Poder Legislativo. Por

una parte, por primera vez en varias legislaturas el Ejecutivo logró construir una amplia, mayoritaria y relativamente estable coalición parlamentaria. Por otra parte, y en buena medida gracias a la incrementada iniciativa política del Ejecutivo, se logró más disciplina en las fracciones parlamentarias, especialmente en la bancada oficialista. El último aspecto fue resultado de la redefinición de los vínculos con el Congreso, centralizados por medio de la poderosa figura del Ministro de la Presidencia. Estas condiciones le depararon al Ejecutivo mejores capacidades de conducción política, al tiempo que le permitieron aumentar su iniciativa frente al Legislativo. No obstante, otras decisiones políticas tuvieron un efecto polarizador en la dinámica parlamentaria, particularmente la prioridad

GRAFICO 15

### Porcentaje de aprobación<sup>a/</sup> de proyectos de ley, por iniciativa, según legislatura



a/ El porcentaje de aprobación se calcula como el cociente entre el número de proyectos presentados y el número de leyes aprobadas, según iniciativa.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

puesta por el Ejecutivo en la aprobación del TLC-CA.

En síntesis, pese a todos los cambios reportados en la dinámica de la Asamblea Legislativa, no hay mayores novedades en términos de resultados, pues la normativa aprobada, en su conjunto, tiene un impacto modesto desde la

perspectiva de su contribución al desarrollo humano y, además, en aquellos casos en que las leyes amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos, nuevamente estos se conceden sin el sustento económico necesario para cumplirlos.

## Balance positivo en la eficacia del sistema de administración de justicia

En el año bajo estudio se registraron mejoras en la eficacia del sistema de administración de justicia, medida por indicadores agregados. Como se ha señalado en otras ocasiones, el nombramiento de más jueces, combinado con la estabilidad en la entrada neta de casos judiciales desde el 2002, ha tenido como resultado una continua disminución de la cantidad de casos entrados por juez en el último quinquenio. En lo que respecta a los casos en trámite, el Poder Judicial cerró el 2006 con 435.645 expedientes activos, 34.096 menos de los que había tres años atrás, lo que representa una reducción del 7,3%. Además, en 2006 por tercer año consecutivo la cantidad de casos en trámite reportados por las instancias judiciales competentes en materia penal experimentó un descenso (5.996 casos menos, -8,5%). A diferencia de lo sucedido en 2004 y 2005, la disminución se originó en el desempeño de las fiscalías y los juzgados penales; ambas dependencias redujeron el número de expedientes activos, con lo cual se interrumpió la tendencia creciente que venía manifestándose en los juzgados desde el año 2003.

En esta oportunidad, uno de los objetivos de interés para este Informe fue determinar la cantidad de acusaciones formuladas por el Ministerio Público y el tiempo promedio que tarda esa instancia en presentarlas. Respecto de lo primero, de los casi 172.000 asuntos reportados como salidos durante el 2006, 13.321 (7,7%) correspondieron a acusaciones. Esto significa que, de cada 25 denuncias concluidas en el Ministerio Público, solo 2 fueron acusaciones fiscales. Para deter-

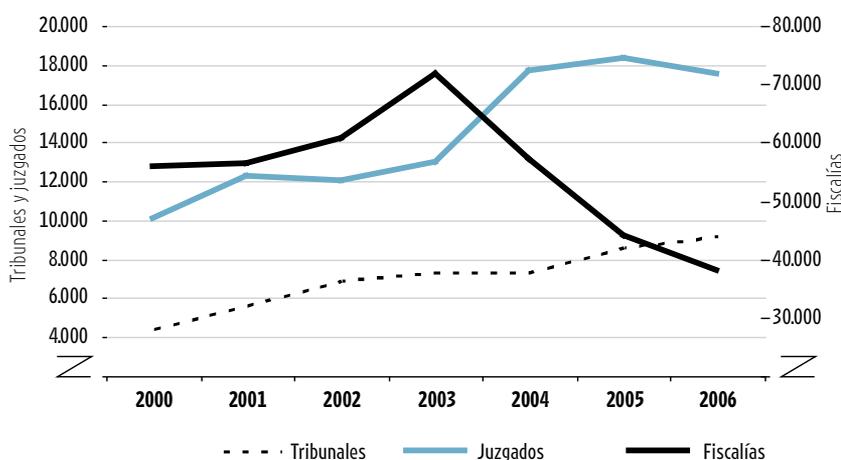
minar la duración de las acusaciones, se seleccionaron los casos en los que recayó esta resolución en 2006 y que se habían iniciado a partir del 2001, con el fin de no distorsionar el cálculo con casos muy antiguos. El principal hallazgo de este ejercicio es que el tiempo promedio para formular acusaciones en todas las fiscalías del país fue de 12 meses. Los promedios mayores y menores correspondieron a unidades pertenecientes a la Fiscalía Primera Adjunta de San José, específicamente a la Unidad de Estafas (28 meses y 3 semanas) y la Unidad de Trámite Rápido (3 meses y 3 semanas).

En cuanto a la justicia laboral, los siguientes fueron los principales logros del 2006:

- Por segunda ocasión consecutiva se cerró el año con un volumen inferior de expedientes en trámite (1.415 casos menos).
- Se incrementó la cantidad de sentencias dictadas (950 más que en el 2005).
- El Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José redujo el circulante en 1.027 expedientes, después de cinco años de aumentos.
- El Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía experimentó un importante descenso en la cantidad de expedientes en trámite (1.619 casos menos).

GRAFICO 16

### Casos penales en trámite, según oficina<sup>a/</sup>



a/ No incluye los expedientes que se encuentran con una resolución intermedia.

Fuente: Solana, 2007.

En dos años el circulante pasó de 7.125 expedientes a 3.002.

A pesar de estos notables avances en el desempeño de la materia laboral, el aumento en la duración de los juicios y el desequilibrio en el volumen de trabajo de los juzgados de mayor y menor cuantía sobresalen como hallazgos negativos, en aspectos como los que se detallan a continuación:

- La duración promedio de los juicios fallados con sentencia por los juzgados de mayor cuantía aumentó en 2 meses y 2 semanas con respecto al 2005.
- En esta oportunidad el aumento en la duración no es atribuible al rendimiento del Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, sino al del resto de los juzgados de mayor cuantía.

■ Debido al congelamiento de la cuantía entre los juzgados de menor y mayor cuantía, se viene presentando un fuerte desequilibrio en el volumen de trabajo entre ambas dependencias, que afecta al segundo grupo de estas instancias.

■ El volumen de los expedientes en trámite en los juzgados de mayor cuantía, excluyendo al Juzgado del Segundo Circuito Judicial de San José, ascendió a 11.108 asuntos, un incremento del 62% con respecto a la cifra reportada al término del 2002 (6.841 casos).

En lo que respecta a la materia agraria, el incremento en la cantidad de casos ingresados, unido a un descenso en el número de expedientes terminados, provocó el aumento del circulante activo. En el 2006 entraron 3.343 expedientes en primera instancia, que equivalen a

un crecimiento del 10% en relación con el 2005. La mayoría de los despachos judiciales reportaron entradas similares a las de períodos anteriores, excepto el Juzgado Agrario de Limón, donde la cantidad de expedientes recibidos en el 2006 triplicó a los ingresados en el 2005 (604 *versus* 192).

En cuanto a la materia contencioso-administrativa, el juzgado competente reportó en el 2006 una entrada de 1.794 expedientes. Este volumen de casos es la cifra más alta que ha recibido esta oficina desde que se unificaron, en 1997, los tres juzgados contenciosos. Si bien a partir de entonces el ingreso de expedientes ha tenido un comportamiento irregular, no sucede lo mismo con el circulante, que subió por séptimo año consecutivo y mostró un crecimiento de casi 150% entre 1999 y 2006.

## Adaptaciones institucionales a la ley anticorrupción

Este año el análisis sobre participación y rendición de cuentas se enfoca en un tema específico: los cambios institucionales relacionados con la vigencia de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública (nº 8422), en particular la evolución de la Procuraduría de la Ética Pública y el desempeño de la Contraloría General de la República en este ámbito. El examen de los avances en el combate a la corrupción no solo es relevante *per se*, sino que da seguimiento a la valoración más amplia que sobre este asunto hizo el Décimo Informe. El principal hallazgo

es que las instituciones competentes se encuentran en una fase de adaptación a las nuevas potestades derivadas de la normativa anticorrupción promulgada en 2004. También se observan esfuerzos institucionales conjuntos, mayor articulación y propuestas de reforma del marco legal contra la corrupción.

En el 2006 el Área de Denuncias y Declaraciones Juradas de la Contraloría General de la República (CGR) recibió un total de 10.153 declaraciones de funcionarios públicos, aproximadamente un 90% de las que esa entidad estima que se deberían presentar. Específicamente

por faltas a la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, la CGR recibió un total de trece denuncias contra servidores públicos que se desempeñan en diversas jerarquías y sectores institucionales del Estado. En lo que atañe a la cantidad de denuncias según el sector institucional en el que laboran las personas denunciadas, los gobiernos locales ocupan un primer lugar, seguidos por las instituciones autónomas, ámbito al que pertenecen tres de los funcionarios denunciados ante la Contraloría.

## Reacomodos en la Procuraduría de la Ética Pública

La Procuraduría de la Ética Pública (PEP) es una dependencia de la Procuraduría General de la República (PGR), de reciente creación (2002). Entre sus competencias sobresale el despliegue de acciones para prevenir y detectar actos de corrupción, incentivar la ética y la transparencia en la función pública, así como denunciar ante los tribunales de justicia a los funcionarios públicos e individuos particulares cuyo proceder evidencie actos ilícitos vinculados con las materias que son competencia de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública (Asamblea Legislativa, 2002).

En la PEP las denuncias constituyen un factor importante de actividad

institucional, sobre todo a partir de la entrada en vigencia de la Ley 8422. En el período 2004-2006 recibió 136 denuncias, y el 2006 fue el año en que registró el mayor número (60). Estos casos demandan grandes esfuerzos de esta entidad, pues una vez que se admiten se debe investigar a fondo cada uno de los actos denunciados, hasta determinar si se trata de un hecho que amerita trámite en sede judicial o administrativa, o si se descarta.

Dos vacíos identificados por los jerarcas de la PEP en la Ley 8422 son la ausencia de un mecanismo jurídico por medio del cual se proteja a los denunciantes y la carencia de un código de ética de la función pública. En el primer

caso, la Procuraduría elaboró un proyecto de ley con el que sería posible coordinar esfuerzos con la Corte Suprema de Justicia, a fin de integrar las iniciativas que procuran brindar protección efectiva tanto a los testigos en los procesos judiciales, como a los funcionarios públicos o ciudadanos en general que denuncien presuntos actos de corrupción pública (E: Calderón, 2007). En lo que respecta al segundo tema, el proyecto para el establecimiento de un código de ética común para la función pública no registra avances significativos. En el 2005 la PEP determinó que el ICE y la CCSS eran las únicas dos instituciones que tenían en vigencia un código interno de este tipo (González, 2007).

## Virajes en la política exterior costarricense

En el área de promoción de valores, en 2006 la conducción de la política exterior definió como ejes de acción los temas de seguridad, desarme y cooperación. Además se dio continuidad al liderazgo nacional en materia de ambiente, se articuló la iniciativa denominada "Consenso de Costa Rica", se dio nuevo impulso a la propuesta de un tratado internacional sobre transferencia de armas y se anunció la candidatura del país para un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU. Con la nueva Administración, los temas de seguridad y control de armamentos han recobrado protagonismo frente a los asuntos de derechos humanos. Esta redefinición de prioridades contrasta con los puntos medulares de la política exterior en las administraciones 1990-1994 y 1998-2006.

En materia de normativa internacional, en 2006 Costa Rica dio impulso a la suscripción de un tratado internacional para regular el comercio de armas. La propuesta pretende normar ese comercio a través de un instrumento jurídico vinculante con rango de tratado, que recoja las obligaciones existentes en materia de derecho internacional, derecho internacional humanitario y derechos humanos.

En el ámbito de las relaciones bilaterales, en 2006 sobresalió la búsqueda de equilibrios estratégicos y la "ampliación de las fronteras diplomáticas, tradicionalmente confinadas al mundo occidental" (Mideplan, 2007; véase además White, 2005 y White et al., 2006). Esta ampliación se produjo como resultado de dos cambios importantes en los vínculos con naciones de Medio Oriente y Asia. Por un lado, se trasladó la sede diplomática de Costa Rica en Israel de Jerusalén, ciudad en disputa, a Tel Aviv, donde están todas las representaciones de los países que mantienen relaciones con ese Estado. Con esta decisión el país se puso a derecho con la comunidad internacional, pues todos los años la ONU aprueba una resolución en la cual se exhorta a los Estados que tienen sedes diplomáticas en Jerusalén, a trasladarlas a la capital internacionalmente reconocida del Estado israelí. Esta medida permitió que Costa Rica se acercara a las naciones árabes moderadas, consideradas la puerta de ingreso para las relaciones con el mundo árabe e islámico en general.

En 2006 Costa Rica y Egipto anunciaron la reactivación de los vínculos diplomáticos interrumpidos en los años

ochenta. También se produjeron acercamientos con Jordania, Bahrein, Kuwait y el Líbano, para el restablecimiento de relaciones. Adicionalmente, Costa Rica definió una "estrategia transpacífica" (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007) sustentada en tres pilares: i) apertura de nuevas sedes diplomáticas en Singapur y la India, ii) impulso a la candidatura de Costa Rica para constituirse en miembro del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (Asia Pacific Economic Cooperation Forum, APEC), y iii) establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular de China. Esta última acción constituye el segundo cambio estratégico en la conducción de la política exterior, con el cual se puso fin a una relación diplomática de más de sesenta años con Taiwán, que continuó incluso después de que ese régimen fuera expulsado de la ONU como representante del pueblo chino y, en su lugar, se reconociera el gobierno de la República Popular, bajo la política de "una sola China".

Los cambios mencionados contrastan con el escaso protagonismo de Costa Rica en el continente americano. Las tensiones generadas por la compleja situación geopolítica imperante en la región han colocado a la diplomacia

costarricense en una posición difícil. La política exterior de la administración Arias se encuentra en una encrucijada, pues, a pesar de la reactivación de su capacidad propositiva, ésta se da en un contexto internacional y regional desfavorable para la concreción de sus iniciativas.

En el contexto de sus relaciones con los países vecinos, Costa Rica reactivó las conversaciones con Panamá y Nicaragua

a través de las comisiones binacionales, antes que procesan amplias agendas bilaterales con un enfoque interinstitucional. La Comisión Binacional Costa Rica-Panamá se reunió por primera vez a mediados del 2007. Con Nicaragua se realizó la quinta reunión de la Comisión Binacional, en la que se construyó una agenda de temas políticos, de cooperación, seguridad, migración, limítrofes, turismo, comercio, ambiente y cultu-

ra, para ampliar el ámbito del diálogo oficial más allá del diferendo sobre el río San Juan. Este acercamiento contrastó con una notoria tensión en las relaciones entre los mandatarios Daniel Ortega y Oscar Arias. Paralelamente, Costa Rica continuó el trámite jurídico en torno a la controversia sobre el río San Juan; en 2006 presentó ante la Corte Internacional de Justicia la memoria del caso sobre derechos de navegación por esa vía fluvial (White, 2007).

## Segundo nivel más bajo de apoyo ciudadano a la democracia en treinta años

Al igual que en otras oportunidades, el *Decimotercer Informe Estado de la Nación* utiliza el indicador denominado "apoyo difuso a la democracia" como una medida de legitimidad del sistema. El apoyo de las y los costarricenses a los valores y principios en que se sustenta la democracia implica reconocimiento de la autoridad de las instituciones para adoptar decisiones que involucran al conjunto de la población. En vista de que en 2006 se midió nuevamente el apoyo ciudadano a la democracia, en la presente edición se actualizan los registros respectivos. La principal conclusión de este acápite es que el apoyo difuso a la democracia en Costa Rica se redujo con respecto a la medición del 2004. A pesar de ello, el respaldo ciudadano al sistema sigue siendo alto desde una perspectiva internacional.

Al aplicar la metodología desarrollada por Seligson para medir este aspecto (Seligson, 2001; Vargas y Rosero, 2004; Vargas y Rosero, 2006), se obtiene que en 2006 el apoyo promedio al sistema en Costa Rica disminuyó en relación con el 2004, pues pasó de 68 a 64 en una escala de 0 a 100. Este valor es el segundo más bajo observado en casi treinta años (período 1978-2006) y solo superior al promedio de 1999 (gráfico 17). Las cuatro mediciones más recientes, que corresponden a una etapa de transformación del sistema de partidos y de descenso de la participación electoral, sugieren un umbral de menor apoyo ciudadano al sistema, cerca de quince a veinte puntos por debajo de los

niveles registrados décadas atrás (Vargas y Rosero, 2006). Recuérdese que el apoyo al sistema se ha incrementado cuando el país ha enfrentado circunstancias difíciles, tendencia que se notó en la primera mitad de la década de los ochenta (Seligson y Gómez, 1989).

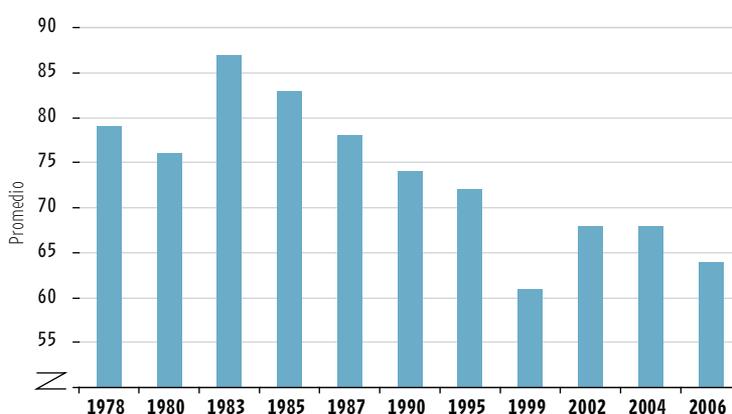
En comparación con catorce países latinoamericanos, en el 2006 la puntuación de Costa Rica siguió siendo la más alta de la región. En su entorno más cercano -Centroamérica- el promedio de apoyo al sistema es entre siete y veinte puntos superior. Nicaragua es la nación del istmo con menor apoyo a la democracia: 45 en la escala 0-100. Por otra parte, en dos países

andinos, Perú y Ecuador, tiende a registrarse el menor apoyo difuso a la democracia de toda el área. Por último, los casos que más se acercan al nivel costarricense son los de México (60 puntos), Colombia (58) y República Dominicana (57) (Vargas y Rosero, 2006). No obstante, la tendencia de largo plazo en la región es de declive (Seligson, 2001).

Las mediciones del 2006 indican que el descenso en el apoyo difuso no ha sido acompañado por una pérdida de preferencia por la democracia; en un estudio reciente, el 88% de las personas entrevistadas prefirió este sistema a cualquier otra forma de gobierno.

GRAFICO 17

### Apoyo al sistema democrático costarricense<sup>a/</sup>



a/ La escala va de 0 a 100, de acuerdo con la metodología de Seligson.

Fuente: Vargas y Rosero, 2006.

Asimismo, más del 90% rechazó el rompimiento de la democracia electoral por parte de un líder fuerte y más del 70% de los consultados se manifestó en contra de que el Presidente ignore a la Asamblea

Legislativa, los partidos de oposición o los jueces o bien que haga "lo que el pueblo quiere", aun cuando ello implique ir contra las leyes (Vargas y Rosero, 2006).

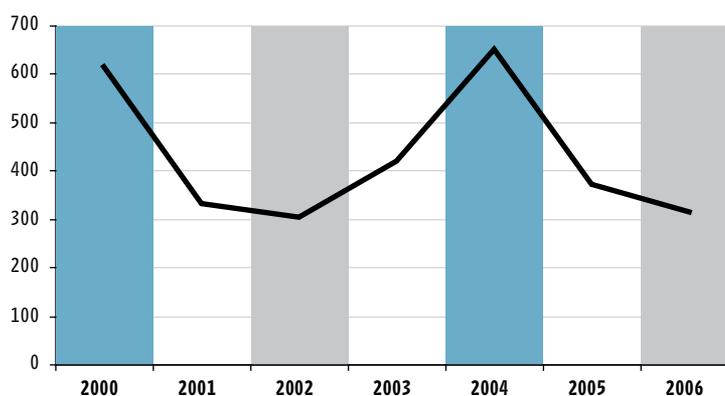
## En años electorales disminuyen las acciones colectivas

Entre 2000 y 2005 se registró un total de 2.993 acciones colectivas, es decir, 428 en promedio por año, mientras que en 2006 se contabilizaron 312. La frecuencia de acciones es desigual según los años. Los períodos en que se nombran autoridades políticas en el país, 2002 y 2006 por ejemplo, muestran una menor incidencia de conflictos sociales. Lo mismo sucede con los años preelectorales. Por el contrario, el lapso que comprende la mitad de una administración gubernamental es de alta conflictividad. Este comportamiento cíclico parece reflejar la existencia de una especie de "tregua" entre las organizaciones sociales y las autoridades públicas en el primer año de gobierno, durante el cual se da un "tiempo político" a los nuevos jefes para formular sus planes y propuestas en un contexto relativamente calmo.

Por otro lado, aparte de la disminución de las acciones colectivas, en el 2006 no hubo grandes variaciones en las tendencias apuntadas en el Undécimo Informe para el período 2000-2005.

GRAFICO 18

### Acciones colectivas reportadas en medios de comunicación



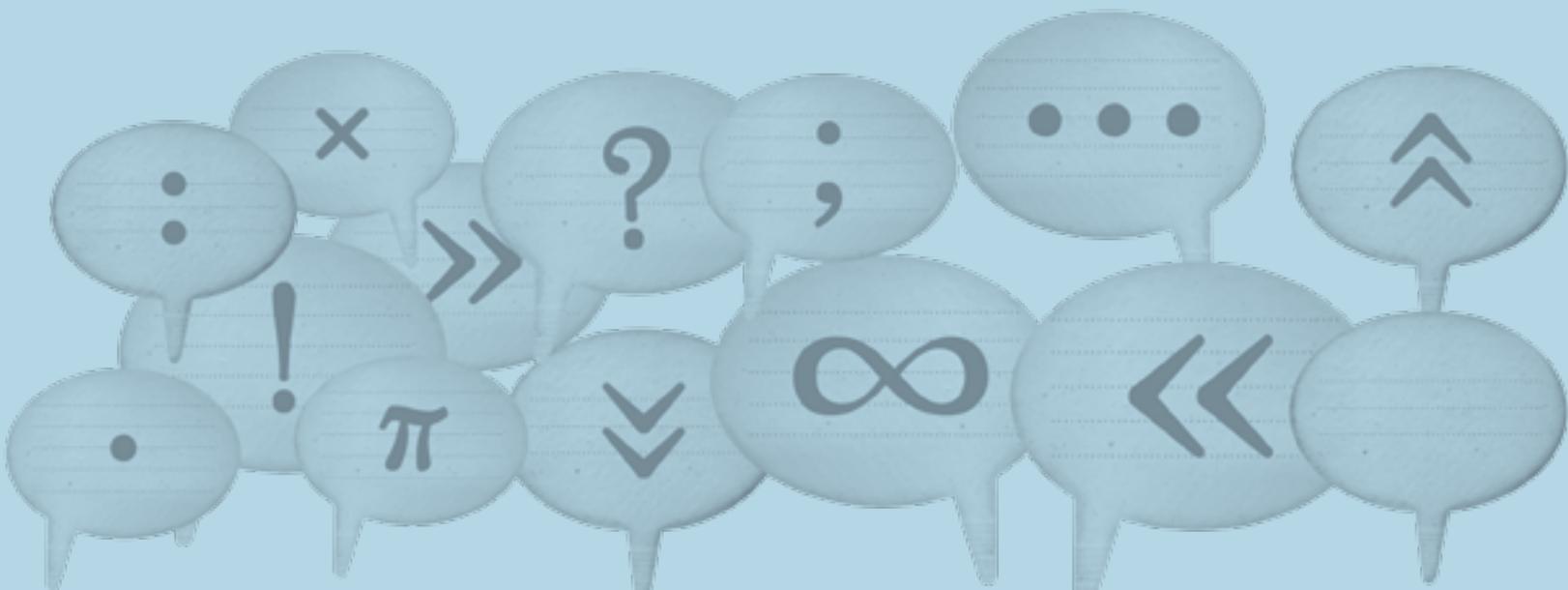
Los años en gris representan años electorales y los de color celeste corresponden a la mitad de un período de gobierno.

Fuente: Sánchez, 2007.

## Cambios en las demandas de las organizaciones

Un aspecto que ha variado con el tiempo es el tipo de demandas sociales que se plantean. Hace unos años la expansión de los derechos laborales y sociales, así como el mejoramiento de las condiciones materiales de existencia, constituían los objetivos centrales de las organizaciones sindicales y vecinales (Alvarenga, 2007). No obstante, esa situación ha cambiado, pues las demandas de los actores sociales han dado un giro hacia asuntos de carácter político frente los planteamientos de índole reivindicativa. De hecho, en el período 2000-2006, únicamente en dos años

(2001 y 2005) las demandas reivindicativas superaron a las de naturaleza política. Esto significa que en la actualidad las organizaciones sociales manifiestan públicamente su apoyo u oposición a leyes y a la acción del Estado. Este cambio se presenta en un contexto en el que las organizaciones se han distanciado de los partidos políticos y han emergido nuevas modalidades de movimientos sociales (Alvarenga, 2007). Este factor ayuda a comprender por qué, hoy en día, las necesidades y las demandas sociales se canalizan cada vez menos a través de las agrupaciones políticas.



APORTE ESPECIAL

## Diversidad de destinos y desafíos del turismo en Costa Rica: los casos de Tamarindo y La Fortuna



### Costa Rica logra posicionar una exitosa “marca-país” en turismo

En los últimos veinte años Costa Rica ha experimentado un acelerado desarrollo turístico. Producto de ese dinamismo, en la actualidad el turismo constituye una de las principales actividades económicas del país. En buena medida esto ha sido posible por el posicionamiento de una “marca-país” en el mercado internacional. Por “marca-país” se entiende la imagen que las autoridades públicas y los operadores privados han proyectado en el resto del mundo con el fin de promocionar a Costa Rica como destino

turístico distinto. En este caso, mediante agresivas campañas publicitarias la “marca-país” se ha asociado a valores y prácticas como democracia, paz, seguridad, conservación y manejo sostenible de los recursos naturales.

Sin embargo, la realidad del desarrollo turístico difiere, en diversos grados, de esta “marca-país”. Ello se debe al hecho de que, dentro del territorio nacional, coexisten destinos turísticos que están dirigidos a mercados distintos y que hacen un uso igualmente diverso

de los recursos naturales, territoriales, económicos y sociales. Las actividades generadas a partir de estos destinos son también diferentes en términos de sus alcances económicos, sociales y ambientales, y de los beneficios que reciben las comunidades locales. Algunas de estas modalidades de desarrollo turístico pueden ser contradictorias de la “marca-país”, mientras que otras no lo son tanto.

### Desarrollo heterogéneo de la actividad turística tiene efectos diferenciados en sus alcances económicos, sociales y ambientales

Bajo el nombre de “actividad turística” se cobijan hoy destinos y desarrollos turísticos muy distintos, respecto a los cuales existe poca claridad sobre sus especificidades, su capacidad de carga, cuán cercanos están los límites de su expansión, los servicios que demandan y los impactos que provocan. Esta información resulta fundamental para determinar el potencial de desarrollo futuro de

estos destinos, así como para el diseño de las políticas que más convengan al país para reconocer y promover adecuadamente dicha diversidad y lograr un turismo sostenible y compatible con el desarrollo humano. La política actual en esta materia es de corte genérico, y tiende a homogeneizar el tratamiento de los problemas, cuando lo que parece necesitarse son estrategias microrregio-

nales, que atiendan las particularidades y los requerimientos de cada destino y desarrollo turístico.

Esta valoración general encuentra sustento en los siguientes hallazgos:

- El turismo se ha consolidado como la segunda actividad generadora de divisas en Costa Rica, superada solo por las exportaciones de bienes. Es uno de

los polos de mayor atracción de inversiones. Luego de haber posicionado internacionalmente una “marca-país”, lo cual es un logro significativo, en la actualidad la promoción de Costa Rica como destino turístico tiende a ser cada vez más confusa y genérica. La estrategia de ampliar la demanda turística apuntando hacia un turismo masivo y sin control, por encima de la oferta de destinos diferenciados y de calidad, podría poner en riesgo los elementos constitutivos de la “marca-país” y no favorecer el desarrollo humano (Santamaría y Pratt, 2007).

- De acuerdo con datos de la Cepal, el gasto por turismo ha tendido a disminuir en los países de Centroamérica que más reciben visitantes (Costa Rica y Guatemala). Esta información es preocupante, por cuanto podría estar indicando un sesgo hacia el turismo masivo y segregado, cuya demanda económica y social es menor, sobre todo en Costa Rica, que se ha caracterizado por ofrecer un turismo de alto valor agregado (Cepal, 2007b). Las consecuencias de estimular, explícita o implícitamente, desbalances pronunciados entre los destinos y desarrollos turísticos, favoreciendo aquellos que no propician un uso sostenible de los recursos y una distribución equitativa de los beneficios, son relevantes desde

el punto de vista macroeconómico, pero también desde las perspectivas microeconómica y ambiental.

- Tamarindo y La Fortuna son dos comunidades que reflejan la diversidad de destinos que el país ofrece actualmente y algunas de las contradicciones que se dan con respecto a la “marca-país”. Se trata de experiencias distintas, cada una con un valor propio, dadas sus condiciones iniciales y el desarrollo particular que han tenido. Tamarindo, un destino de sol y playa, atrae hoy un turismo manejado por grandes operadores internacionales que, unido al crecimiento del mercado inmobiliario, tiende a expandirse masivamente en esta y otras comunidades costeras de Guanacaste. La Fortuna de San Carlos, por el contrario, ofrece un destino más ecológico, que mantiene un dinamismo importante, pero con un desarrollo turístico que apuesta por un producto diferenciado, de alto valor agregado y calidad.
- Cuando se valoran los efectos que han tenido los desarrollos turísticos de Tamarindo y La Fortuna en relación con el mejoramiento del bienestar y las oportunidades de las poblaciones locales y la “marca-país”, se perciben notables diferencias. El análisis deja claro que si bien en ambas localidades

hay un reconocimiento general de que el turismo ha traído mejoras, también hay evidencia de que el desarrollo de La Fortuna genera mayores beneficios a sus habitantes que el de Tamarindo; este último, dada su expansión hacia lo masivo y genérico y la falta de controles con que se ha dado, tiende a alejarse de la “marca-país”.

- Los principales problemas que identifican las comunidades cercanas a Tamarindo son drogas, delincuencia, prostitución, venta y concentración de las tierras y serios problemas de ordenamiento territorial. En contraste, el desarrollo de La Fortuna se mantiene más cercano a la “marca-país”, con una fuerte presencia de pequeños y medianos empresarios, que se articulan con grandes empresas de operadores turísticos y agencias de viajes preocupadas por ofrecer un producto ecológico más diferenciado; de ahí que los problemas señalados se orientan más a los temas de la seguridad ciudadana, el alto costo de la vida y la falta de mayor educación de los habitantes de la zona, como obstáculos para aprovechar mejor la actividad turística. En la mayoría de los indicadores e índices de bienestar evaluados, La Fortuna se ubica en una mejor posición que Tamarindo (Brenes et al., 2007).

## Salvaguardar la “marca-país” requiere trabajo, visión y planificación

La posibilidad de que Costa Rica salvaguarde su “marca-país” y, al mismo tiempo, se mantenga en una fase expansiva de su sector turismo, requiere que se tomen las medidas necesarias en las políticas nacionales para que los emprendimientos turísticos se apeguen a la “marca-país” y, más aun, al desarrollo humano sostenible. La experiencia internacional muestra que diversos países han optado por “reinventarse”, tomando decisiones para diferenciar su “marca-país” y recuperar sus ventajas comparativas como

destino, así como su autenticidad, de manera que los visitantes experimenten las particularidades que constituyen la clave de una “marca-país”. India y Nueva Zelanda han venido trabajando en esta dirección y países como Tailandia, Omán y Sudáfrica también han comenzado a aplicar este enfoque.

Está pendiente el diseño y puesta en funcionamiento de un sistema nacional de indicadores, que permita evaluar sistemáticamente cuán compatibles o no son los diferentes destinos con la

“marca-país” y con el desarrollo humano sostenible. Asimismo, es necesario construir una agenda de investigación que profundice sobre cómo los diversos desarrollos turísticos están beneficiando al país en términos de impactos redistributivos (cuánto les queda a los hogares y a las comunidades), fiscales (cuánto aportan al fisco) y ambientales (cuánto ayudan a conservar los recursos naturales).

## Notas



1 La población económicamente activa (PEA) es el conjunto de personas de 12 años o más que participan en la producción de bienes y servicios económicos o están dispuestas a hacerlo (ocupados o desocupados).

2 Del total de personas ocupadas en el 2006, un 36,3% eran calificadas y el 63,7% no calificadas (una proporción de casi dos ocupados no calificadas por cada calificada).

3 Recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población, ya sea ofreciendo directamente servicios como educación y salud, realizando transferencias monetarias a las familias para ayudarlas a satisfacer sus necesidades más elementales o financiando instituciones públicas encargadas de proveer bienes y servicios a bajo costo o en forma gratuita.

4 En términos per cápita se refiere a "por persona". Es decir, el valor total nacional se divide entre el número de habitantes del país.

5 El coeficiente de Gini es una medida numérica agregada de la desigualdad en la distribución de los ingresos de los hogares, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta). Cuanto más elevado es el coeficiente, mayor es la desigualdad en la distribución.

6 La línea de pobreza representa el monto mínimo per cápita necesario para que un hogar pueda atender las necesidades básicas de cada uno de sus miembros (alimentarias y no alimentarias). El valor per cápita en el 2006 fue de 47.086 colones mensuales para la zona urbana y 37.907 colones para la rural.

7 El producto interno bruto (PIB) es la suma de los valores monetarios de los bienes y servicios finales producidos por un país en un lapso determinado (trimestre, año).

8 El ingreso nacional disponible bruto mide el ingreso disponible del país para consumo final y ahorro bruto. Para calcularlo se le resta al PIB el saldo neto de ingresos primarios y transferencias corrientes pagadas al exterior.

9 Considera los gastos realizados por los hogares residentes en el país en bienes y servicios de consumo individuales, incluidos aquellos que se venden a precios económicamente no significativos. Se estima en las Cuentas Nacionales.

10 Estimado mediante la Encuesta de Hogares. Es el promedio de los ingresos totales del hogar.

11 Fodesaf: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

12 Por Ley le corresponde al Fodesaf el 20% de la recaudación por el impuesto de ventas.

13 Incluyendo las 81 municipalidades y 8 concejos municipales de distrito.

14 Voto 5906, de 1999, entre otros.

15 Véase por ejemplo el expediente 98-200742-414-PE del Tribunal de Justicia de Guanacaste, sede Nicoya.

16 Se refiere al agua que, al ser consumida, no causa daño a la salud del usuario. Esto significa que debe cumplir con los requisitos físico-químicos y bacteriológicos establecidos por el Reglamento para la calidad del agua potable.

17 El ICAA analizó cinco parámetros de cobertura: agua intradomiciliar, agua de calidad potable, población que recibe agua sometida a control de calidad y población que recibe agua con tratamiento y desinfección; además se tomaron en cuenta las tarifas. Los cantones se calificaron según la cantidad de parámetros en los que se reportaba un valor inferior al nacional.

18 No existen estadísticas sistemáticas que permitan conocer con exactitud, para cada año, el área sembrada y el área cosechada en plantaciones forestales en el país.

19 Este marco establece competencias traslapadas entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos locales. Tal debilidad ha sido señalada por la CGR en diversos estudios técnicos (DFOE-SM-11/2003 y DFOE-SM-11/2007), lo mismo que la falta de claridad existente entre las instituciones centrales y descentralizadas en cuanto a sus límites y responsabilidades (Román, 2007).

20 Base de datos sobre desastres elaborada con información de la CNE. DesInventar no incluyó los incendios estructurales. De lo contrario, solo estos hubieran representado un 50% de los eventos dañinos registrados.

21 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Decimotercer Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas" en la bibliografía de este Resumen.

22 Es de resaltar que el resultado de las elecciones de alcaldes municipales del 2006, evaluado en esta edición, refuerza esta conclusión acerca del fin del bipartidismo. En ellas ocurrió una recomposición de las fuerzas políticas en los ayuntamientos del país, que pasaron mayoritariamente al control liberacionista, luego de casi diez años de dominio socialcristiano.

## Bibliografía



- Alfaro, R. 2007. Elecciones de alcaldes municipales. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Alvarenga, P. 2007. Acciones colectivas. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Arrieta, I. 2007. Estudio sobre la situación de la tenencia de la tierra en las islas de Costa Rica. San José, Unidad Ejecutora del programa de regularización del catastro y registro nacional de la propiedad inmueble y su compatibilización con el Registro Nacional, Ministerio de Hacienda.
- Asamblea Legislativa. 2002. Ley 8242, Creación de la Procuraduría de la Ética Pública. San José, Asamblea Legislativa.
- Astorga, Y. 2007. Recurso aguas superficiales y subterráneas con énfasis en las principales cuencas hidrográficas. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Bach, O. 2007. Agricultura e implicaciones ambientales con énfasis en algunas cuencas hidrográficas principales. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Baltradano, J. 2007. Bosque, cobertura y uso forestal. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Barrantes, A. y Salazar, G. 2005. Usos y aportes de la madera en Costa Rica. Estadísticas, 2005. San José, Oficina Nacional Forestal.
- BCCR. 2007. Memoria Anual 2006. San José, Banco Central de Costa Rica.
- Brenes, A. et al. 2007. Gestión del riesgo. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Brenes, W. et al. 2007. Sitios centinela: calidad de vida en las familias y comunidades con proyectos de desarrollo turístico. Un estudio de caso en dos tipos "modelos" de turismo: Tamarindo de Santa Cruz y La Fortuna de San Carlos. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Canning, D. y Bennathan, E. 2000. The social rate of return on infrastructure investments. Washington, Banco Mundial.
- CCSS. 2007. Sitio oficial de la Caja Costarricense de Seguro Social, [www.ccss.sa.cr](http://www.ccss.sa.cr)
- CEPAL. 2007a. La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. 2007b. Turismo y condiciones sociales en Centroamérica: las experiencias en Costa Rica y Nicaragua. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CGR. 2002. El libro blanco de los ingresos tributarios. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2006a. Impuesto sobre utilidades: algunos aspectos de la base imponible y la evasión. Informe DFOE-SAF-06-2006. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2006b. Memoria Anual 2006. San José, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2007. Informe DFOE-SM-3-2007. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Chávez, E. y Ocampo, A. 2006. Estimación de la inversión extranjera directa en el sector inmobiliario 2004-2005. San José, Área de Balanza de Pagos, Banco Central de Costa Rica.
- Cimar-CI. 2006. Informe técnico de la Comisión Interdisciplinaria marino-costera de la zona económica exclusiva de Costa Rica. Ambientes marino-costeros de Costa Rica. San José, Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología y Conservation International.
- CNE. 2005. Alguna normativa vinculante al ordenamiento territorial. San José, Departamento de Prevención y Mitigación, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- Coecoceiba. 2003. La amenaza de extinción en Costa Rica: listado de especies de flora que han sido catalogadas bajo algún grado de amenaza de extinción. San José, Asociación de Comunidades Ecologistas La Ceiba-Amigos de la Tierra Costa Rica.
- CoopeSolidar R.L. 2007. Sobre el río Tárcoles, la contaminación y la percepción comunitaria. Recuadro preparado para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Daly, G. et al. 2007. Accumulation of Current-Use Pesticides in Neotropical Montane Forests. American Chemical Society, en <http://pubs.acs.org/subscribe/journals>
- Easterly, W. y Serven, L. 2003. Los límites de la estabilización: infraestructura, déficit públicos y crecimiento económico en América Latina. Washington, Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.
- Fallas, J. 2007. Uso actual del territorio, capacidad de uso y ordenamiento territorial con énfasis en las cuencas de los ríos Tempisque, Reventazón-Parismina, Grande de Tárcoles y Grande de Térraba. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- Fernández, J. y Araujo, N. 2007. Desafíos e impactos en el uso de la energía para el desarrollo y crecimiento económico del país. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fournier, M. L. y Fonseca, A. C. 2007. Territorio y recursos marino-costeros. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fundación Demuca. 2005. Manual para la gestión municipal de la zona marítimo-terrestre en Costa Rica. San José, Fundación Demuca, ProDUS y Cooperación Española.
- González, E. 2005. Control y rendición de cuentas en los Informes Estado de la Nación. Trabajo final de graduación para optar por la licenciatura en Ciencias Políticas. San José, UCR.
- Lanamme-UCR. 2006. Gestión de infraestructura vial, desarrollo sostenible y equidad en el 2006. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Lizano, E. 2007. Seminario bandas cambiarias y tasas de interés en Costa Rica. Inédito. San José, Academia de Centroamérica.
- López, H. 2004. Pro-Poor-Pro-Growth: Is There a Trade Off? Policy Research Working Paper 3378. Washington, World Bank.
- Lücke, O. 2007. Las tres cuencas más deterioradas y las hidrogenadoras. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Matarrita, R. 2007. Caracterización y tipología de la inversión extranjera directa en Costa Rica: encadenamientos y capacidad de generación versus absorción de la riqueza. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mideplan. 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, "Jorge Manuel Dengo Obregón". San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2007. Memoria Anual 2006-2007. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Mivah et al. 2006. Informe GEO Gran Área Metropolitana del Valle Central de San José. San José, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, PNUD, Programa de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana, Observatorio del Desarrollo-UCR.
- Mora, D. 2007. Desigualdades por cantones en el acceso a agua para consumo humano en Costa Rica 2006. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA.
- Mora, M. y Prado, E. 2007. El régimen de banda cambiaria: hacia la flexibilidad cambiaria y el control de la inflación. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- ONF. 2007. Usos y aportes de la madera en Costa Rica. Estadísticas 2005. San José, Oficina Nacional Forestal.
- Pérez, J. P. et al. 2007. Exclusión social y pobreza irreductible: reflexiones desde el caso costarricense. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Procomer. 2007. Costa Rica: Estadísticas de exportación 2006. San José, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2005. Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2006. Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, A. et al. 2006. Evaluación y categorización del estado de conservación de plantas en Costa Rica. San José, INBio y Museo Nacional de Costa Rica.
- Román, 2007. Desarrollo turístico e inmobiliario costero y preocupaciones ambientales. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Romero, C. 2006. La perforación y explotación de las aguas subterráneas en Costa Rica. San José, Área de Aguas Subterráneas, Senara.
- Sauma, P. 2007. Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: situación actual y algunos escenarios prospectivos. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, J. 2007. Ingresos fiscales: origen, ejecución real y eficiencia en el uso de los recursos. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sánchez, A. et al. 2006. Estudio de cambios de cobertura forestal de Costa Rica 2000-2005. Estudio elaborado para el Fonaffo. San José, Universidad de Alberta e ITCR.
- Sánchez, E. 2007. Las acciones colectivas en Costa Rica durante el año 2006. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sánchez, R. 2006. Atlas de amenazas químico-tecnológicas de las principales empresas de la GAM. Tesis de licenciatura en Química Industrial. Heredia, UNA.
- Santamaría, V. y Pratt, L. 2007. Turismo generador de desarrollo. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Seligson, M. 2001. "¿Problemas en el paraíso? La erosión del apoyo al sistema político en Costa Rica, 1978-1999", en Rovira, J., La democracia de Costa Rica en el siglo XXI. San José, UCR.
- Seligson, M. y Gómez, M. 1989. "Ordinary elections in extraordinary times: the political economy of voting in Costa Rica", en Elections and Democracy in Central America. Chapel Hill, North Carolina, University of North Carolina Press.
- Sinac 2007. Informe sobre denuncias atendidas por las áreas de conservación por el establecimiento del cultivo de la piña. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Minae.
- Sinac et al. 2007. Grúas II: propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad en Costa Rica. Informe preliminar. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Minae.
- Solana, E. 2007. Desempeño general de la administración de justicia 2006. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Soto, S. 2007. Gestión de los residuos sólidos municipales en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Trejos, J. D. 2006. Evolución del gasto social en un contexto de restricciones fiscales. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vargas, J. y Rosero, L. 2004. Cultura democrática en Costa Rica. San José, Centro Centroamericano de Población, UCR.

----- . 2007. Cultura democrática en Costa Rica: 2006. San José, Centro Centroamericano de Población, UCR.

WEF. 2007. The Global Competitiveness Report 2006-2007. Switzerland, World Economic Forum.

White, E. 2005. Política exterior de Costa Rica: promoción de valores en la agenda global. Ponencia preparada para el Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

----- . 2007. Valores, institucionalidad y proyección de intereses en la política exterior costarricense frente al cambio de administración. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

White, E. et al. 2006. Valores, institucionalidad y proyección de intereses en la política exterior. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

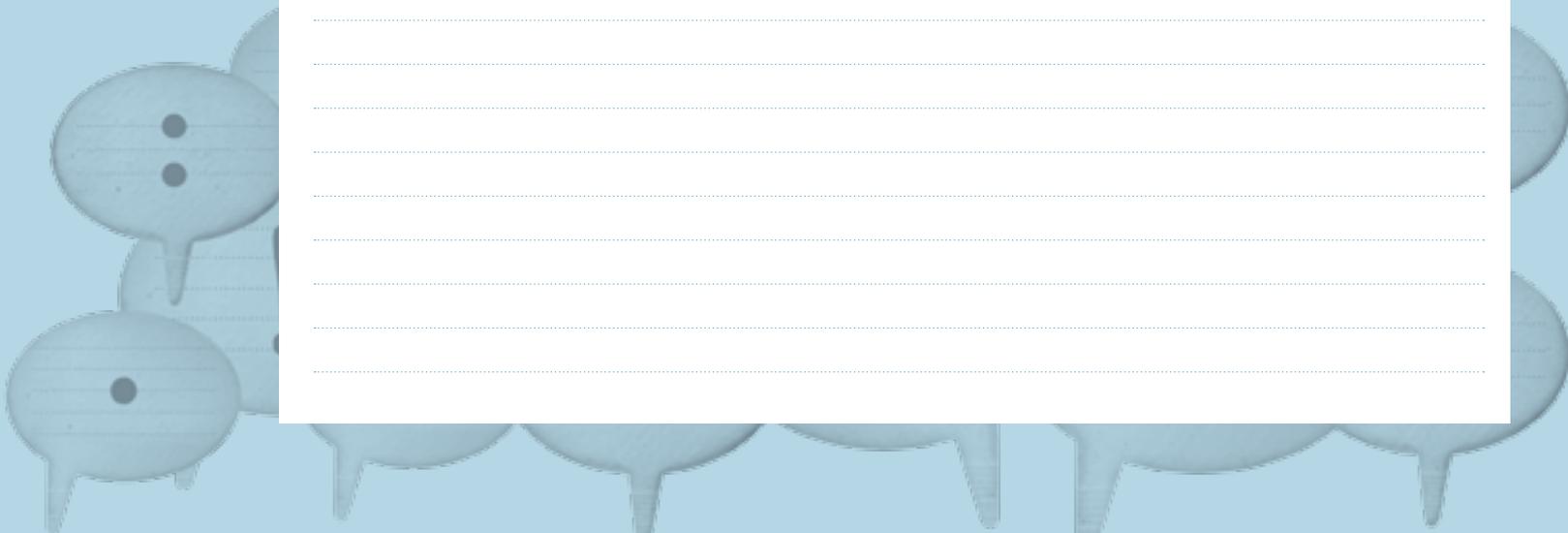
World Bank. 2006. Doing Business in 2006: Creating Jobs. Washington, World Bank.

#### **Entrevistas**

Calderón, G. 2007. Procurador Coordinador de la Procuraduría de la Ética Pública, Procuraduría General de la República.

Chávez, H. 2007. Director General de Bomberos, INS.

Blank lined paper for writing.



Blank writing area with horizontal lines.

